

MÁRCIA CAMBRAIA BELDERRAIN BÖER

## MERCOSUL E TURISMO: POSSIBILIDADES E TENDENCIAS

Dissertação apresentada no Curso de  
Pós-Graduação em Direito da Uni-  
versidade Federal de Santa Catarina,  
como requisito à obtenção do título  
de Mestre em Ciências Humanas -  
Especialidade Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Odete Maria de Oliveira

Presidente da Banca: Prof. Dr. José Alcebiades de Oliveira Júnior

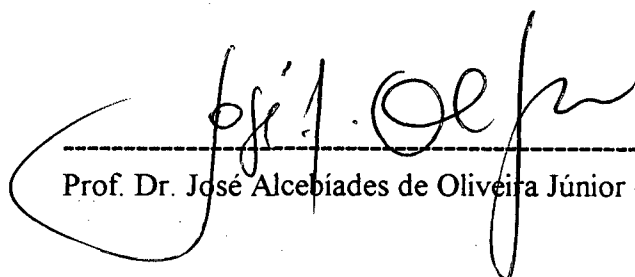
Florianópolis

1998

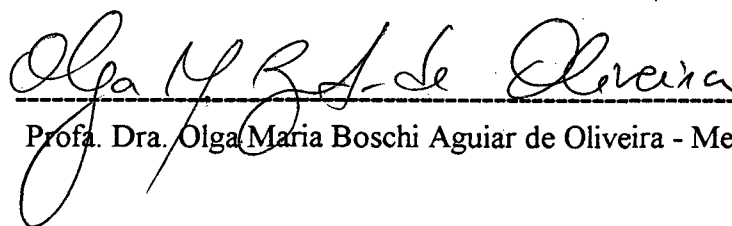
Márcia Cambraia Belderrain Böer

## MERCOSUL E TURISMO: POSSIBILIDADES E TENDÊNCIAS

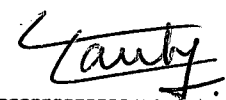
Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela Banca Examinadora formada pelos professores:



Prof. Dr. José Alcebiades de Oliveira Júnior - Presidente



Profa. Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira - Membro



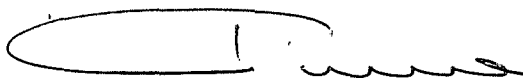
Prof. Dr. Christian Guy Caubet - Membro

Florianópolis, 05 de fevereiro de 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

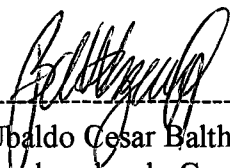
MERCOSUL E TURISMO: POSSIBILIDADES E TENDÊNCIAS

Márcia Cambraia Belderrain Böer



---

Dra. Odete Maria de Oliveira  
Professora Orientadora



---

Dr. Ubaldino Cesar Balthazar  
Coordenador do Curso

Florianópolis, 05 de fevereiro de 1998.

## DEDICATÓRIA

A meu marido Marno, por seu amor sem limites e incondicional, sua dedicação, seu companheirismo e seu incentivo.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder energia vital, inteligência, oportunidades e uma certa dose de paciência e fé para superar os momentos mais difíceis desta jornada.

A Marno, pelo amor manifestado em todos os momentos, traduzido também em incentivo e resignação pelas horas em que estive privado de minha companhia por estar eu à frente de um computador.

À minha mãe, pelo amor e incentivo.

A meus familiares, pelo apoio e carinho.

À amiga e Professora Orientadora, Odete Maria de Oliveira, a qual desde a nossa primeira conversa tem me brindado com inestimáveis lições de vida, as quais expressam sua sublime luminosidade enquanto ser humano e sua sapiência ímpar, incapazes de serem confinadas aos limites das Ciências Jurídicas ou das Relações Internacionais.

A todos os professores do Curso de Pós-Graduação em Direito dessa Universidade, pela dedicação e seriedade com que exercem diuturnamente sua profissão.

Às funcionárias do CPGD, Gilvana, Melissa, Rose e Ivonete, pela amizade e carinho com que sempre me atenderam.

À FAPEU, e em especial ao funcionário Rogério, pela presteza no atendimento.

Aos meus colegas da Pós-Graduação em Direito, em especial Joana, Marianna, Cesar Augusto, Carlos Alberto, Cesar Amorim, Magda, Everton e Bertaso, pela enriquecedora convivência..

Ao Sr. Humberto Figueiredo e sua assessora Sra. Nancy Fernandes Ventura, da EMBRATUR, cujo apoio foi fundamental para a elaboração desta Dissertação.

Ao Sr. Jorge Rivero Barriga e sua assessora Sra. Sandra Rachetti, da ALADI (Montevidéu), pelas valiosas informações, tão gentilmente prestadas.

Ao Sr. Pedro Neiff, da Secretaria de Turismo da Presidencia da Nação Argentina, pelo material remetido, contendo amplas informações sobre o Turismo naquele país vizinho.

À Professora Regina Schlüter (ARG), pela atenção amiga.

Ao CNPq, pelo auxílio financeiro para a pesquisa.

Ao Centro de Documentação e Informação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, pelo apoio.

A todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para o êxito desta pesquisa.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é ressaltar a importância do turismo no processo de integração do Cone Sul, tendo por base o tratamento institucional, impulsionado com a criação da Reunião Especializada de Turismo (RET), através de Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC), no âmbito do MERCOSUL.

Justifica-se nossa reflexão pela significância de que se reveste o turismo, não apenas como fenômeno econômico, mas também pelos seus aspectos social e político. As novas tecnologias e a adoção do ideário neoliberal têm provocado drásticas transformações no setor econômico, revolucionando as relações trabalhistas e de produção. Com isso, os serviços adquirem posição proeminente nesse contexto, e o turismo apresenta-se como uma das atividades mais promissoras para o próximo século, tanto em relação à geração de empregos (e absorção da mão-de-obra excluída dos processos industriais) como em relação à geração de riquezas.

O MERCOSUL deu um importante passo no que se refere ao turismo, com a criação da Reunião Especializada de Turismo, demonstrando seriedade e visão, de vez que é condição imprescindível que os setores público e privado atuem em parceria, aquele por meio de um abrangente e eficiente planejamento da atividade turística, e este através do comprometimento de explorar racionalmente os recursos naturais e culturais de interesse turístico, em absoluta consonância com a concepção de desenvolvimento sustentável.

Neste trabalho, analisamos a atuação da Reunião Especializada de Turismo quanto à evolução dos temas discutidos e à efetiva implantação das medidas aprovadas, assim como os benefícios advindos aos turistas do MERCOSUL.

Apesar dos avanços alcançados na área do turismo com o esforço conjunto de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, ainda estamos distantes da elaboração de uma Política Turística comum aos quatro países, devido, principalmente, às assimetrias existentes no âmbito do MERCOSUL.

## RÉSUMEN

El objetivo de este trabajo es resaltar la importancia del turismo en el proceso de integración del Cono Sur, con base en el tratamiento institucional, impulsado con la creación de Reunión Especializada de Turismo (RET), a través de Resolución del Grupo Mercado Común (GMC), en el ámbito del MERCOSUR.

Nuestra reflexión se justifica por el significado con que se revierte el turismo, no solamente como fenómeno económico, sino también, por su aspecto social y político. Las nuevas tecnologías, la adopción del ideario neoliberal han provocado drásticas transformaciones en el sector económico, revolucionando las relaciones laborales y de producción. Los servicios adquieren posición prominente en ese contexto. El turismo se presenta como una de las actividades más promisoras para el próximo siglo, tanto en relación a la generación de empleos (absorción de la mano de obra excluida de los procesos industriales) como así también la generación de riquezas.

El MERCOSUR dió un importante paso en lo que se refiere al turismo con la creación de la Reunión Especializada de Turismo, demostrando seriedad y visión, siendo condición imprescindible que el sector público y privado actúen conjuntamente, uno por medio de un amplio y eficiente planeamiento de la actividad turística, el otro a través del compromiso de explorar racionalmente los recursos naturales y culturales de interés turístico, en absoluta consonancia con la concepción de desarrollo sustentable.

En este trabajo, analizamos la actuación de la Reunión Especializada de Turismo en cuanto a la evolución de los temas discutidos, la efectiva implementación de las medidas aprobadas, así como los beneficios que puedan obtener los turistas del MERCOSUR.

No obstante los avances logrados en la área del turismo con el esfuerzo conjunto de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, aún estamos lejos de la elaboración de una Política Turística común a los cuatro países, debido, principalmente, a las así existentes en el ámbito del MERCOSUR.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>A AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO DA NOVA ORDEM MUNDIAL.....</b>	<b>5</b>
1.1 Globalização - A Emergência de uma Nova Ordem Mundial.....	5
1.2 A América Latina na Nova Ordem Mundial.....	14
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>DO MERCOSUL.....</b>	<b>21</b>
2.3 Antecedentes Histórico-políticos do MERCOSUL.....	21
2.3.1 As Primeiras Propostas de Integração Latino-americana.....	21
2.3.2 A ALALC.....	24
2.3.3 A ALADI.....	28
2.3.4 As Relações entre Brasil e Argentina.....	31
2.4 Evolução do Processo Integracionista: do Tratado de Assunção aos dias atuais.....	36
2.4.1 Facilitadores do Processo de Integração.....	36
2.4.2 O Tratado de Assunção, seus Protocolos e Acordos Complementares.....	39
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>UMA INTRODUÇÃO AO TURISMO.....</b>	<b>49</b>
3.1 Considerações sobre a Cientificidade do Turismo.....	49
3.1.1 A Evolução do Turismo no Pensamento Científico Internacional.....	49
3.1.2 Bases Epistemológicas para uma Teoria do Turismo.....	50
3.1.3 A Natureza Interdisciplinar, Multidisciplinar e Transdisciplinar do Turismo.....	55
3.2 O que é Turismo ?.....	61



3.3	Breve Histórico do Turismo no Mundo.....	67
3.4	O Turismo Global.....	70

## **CAPÍTULO IV**

<b>O TURISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....</b>	<b>86</b>
---	-----------

4.1	O Turismo Contribuindo para a Harmonização entre os Povos.....	86
4.2	Acordos de Cooperação na Área do Turismo.....	89
4.3	Organizações Internacionais e Intergovernamentais de Turismo.....	93
4.4	O Turismo no Âmbito do NAFTA.....	100
4.5	O Turismo no Âmbito da União Européia (UE).....	106
4.6	O Turismo no Âmbito da ALADI.....	112

## **CAPÍTULO V**

<b>MERCOSUL E TURISMO: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL .....</b>	<b>118</b>
--	------------

5.1	O MERCOSUL no Contexto Turístico Mundial.....	118
5.2	Políticas Nacionais de Turismo.....	125
5.2.1	Na Argentina.....	125
5.2.2	No Brasil.....	130
5.2.3	No Uruguai.....	137
5.2.4	No Paraguai.....	140
5.3	O Grupo Mercado Comum(GMC) e sua Atuação em Relação ao Turismo..	142
5.3.1	Reunião Especializada de Turismo (RET).....	144
5.3.1.1	Generalidades.....	144
5.3.1.2	Principais Temas Discutidos no Âmbito da RET e sua Evolução.....	148

<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>166</b>
-----------------------	------------

<b>ANEXOS: TABELAS.....</b>	<b>170</b>
-----------------------------	------------

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>174</b>
--	------------

## SIGLAS

ABAV - Associação Brasileira de Agentes de Viagens  
ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados  
AIEST - *Association Internationale d'Experts Scientifique du Tourisme*  
ALADI - Associação Latino-americana de Integração  
ALALC - Associação Latino-americana de Livre Comércio  
APEC - *Asia-Pacific Economic Cooperation Group*  
CARICOM - Mercado Comum do Caribe  
CCM - Comissão de Comércio do MERCOSUL  
CCT - Comitê de Cooperação Técnica  
CECA - Comunidade Européia do Carvão e do Aço  
CEE - Comunidade Econômica Européia  
CEPAL - Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina  
CMC - Conselho Mercado Comum  
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento  
COTAL - Confederação das Organizações Turísticas da América Latina  
COTASUR - *Comisión de Turismo de América del Sur*  
CPC - Comissão Parlamentar Conjunta  
CSCE - Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa  
CT - Comitês Técnicos  
EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo  
ETC - *European Travel Commission*  
EXIMBANK - Banco de Exportação e Importação de Washington  
FCES - Foro Consultivo Econômico-Social  
FTA - *Free Trade Agreement*  
GAI - Grupo sobre Aspectos Institucionais  
GATS - *General Agreement on Trade in Services*  
GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)  
GMC - Grupo Mercado Comum  
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IED - Investimentos Estrangeiros Diretos  
IRM - Instituto de Recursos Mundiais  
MAP - MERCOSUL Air Pass  
MCCA - Mercado Comum Centro-americano  
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul  
MICT - Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo  
MMA - Ministério do Meio Ambiente e Amazônia Legal  
NAAEC - *North American Commission on the Environment*  
NAFTA - *North American Free Trade Agreement*  
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico  
OEA - Organização dos Estados Americanos  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
OMC - Organização Mundial do Comércio  
OMT - Organização Mundial do Turismo  
ONG - Organizações Não-governamentais  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PATA - *Pacific-Asia Travel Association*  
PIB - Produto Interno Bruto  
PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica  
PNB - Produto Nacional Bruto  
PNMT - Programa Nacional de Municipalização do Turismo  
PNT - Política Nacional de Turismo  
RET - Reunião Especializada de Turismo  
SAM - Secretaria Administrativa do MERCOSUL  
SCT - Subcomitês  
TA - Tratado de Assunção  
TEC - Tarifa Externa Comum  
TICD - Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento  
UE - União Européia  
WTTC - *World Travel and Tourism Council*  
WWW - *World Wide Webs*

## INTRODUÇÃO

O objetivo da presente dissertação é ressaltar a importância do turismo no processo de integração do Cone Sul, enfocando o tratamento institucional dispensado a essa atividade com a criação, através de Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC), da Reunião Especializada de Turismo (RET), no âmbito do MERCOSUL.

Para alcançar este objetivo utilizaremos o método indutivo e, através da pesquisa histórica, faremos a reconstituição da trajetória integracionista latino-americana, culminando com a conformação do MERCOSUL, fundado em dois grandes pilares: a democratização política e a liberalização econômica.

Por meio da pesquisa bibliográfica e documental analisaremos, em um primeiro momento, o Tratado de Assunção e as alterações estabelecidas pelo Protocolo de Ouro Preto ao definir a estrutura institucional definitiva do MERCOSUL. Em seguida, passaremos a analisar os trabalhos desenvolvidos no âmbito da Reunião Especializada de Turismo (RET), tomando por base documental as Atas das reuniões e seus anexos.

Dá-se ênfase ao Brasil e à Argentina no presente trabalho. Em primeiro lugar, porque a partir das relações entre os dois países é que se originaria o MERCOSUL. Em segundo lugar, pelo fato de, juntos responderem por aproximadamente 97% do PIB total do MERCOSUL. Em terceiro lugar, pelo fato desses dois países apresentarem, até em virtude de sua dimensão territorial e diversidade cultural, um número bastante elevado de atrativos turísticos, e políticas nacionais de turismo estrategicamente bem definidas.

Ao analisarmos a atuação da Reunião Especializada de Turismo, devido à impossibilidade de abordarmos todos os temas discutidos desde a primeira reunião, em 1992, elegemos alguns desses temas, com base nos critérios de abrangência geográfica dos projetos, aliado à importância econômica estratégica, como no caso do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu e do Projeto Amazônia-Patagônia, de importância para a facilitação efetiva do trânsito de turistas, em conformidade com o objetivo primordial de livre circulação de bens, serviços pessoas e capitais expresso no Tratado de Assunção, como é o caso do Controle Unificado de Fronteiras, e pela originalidade do tema como é o caso do MERCOSUL AIR PASS.

Ressalte-se que por se tratar de um tema de estudo inédito, não apenas no Brasil

como também em Argentina, Paraguai e Uruguai, salvo escassos artigos publicados em revistas especializadas e coletâneas, deparamo-nos com muitas dificuldades na obtenção de material bibliográfico e documental específico sobre o tema, que acabaram configurando-se como um desafio quase intransponível em alguns momentos de nossa pesquisa. Pela própria natureza do assunto, o tratamento institucional dispensado ao turismo no contexto da integração regional do Cone Sul, tivemos que empreender viagens de estudos, em especial à Argentina e ao Uruguai, onde percorremos inúmeras livrarias e bibliotecas na busca infrutífera de obras sobre o tema. Neste último país, visitamos a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM) e a sede da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), sendo que nesta demonstraram especial interesse por nossa pesquisa. Até o momento, inexitem estudos sobre os avanços que estão sendo alcançados em relação à integração turística no âmbito do MERCOSUL. Destacamos, também, que no período que antecedeu a fase de redação do trabalho buscamos participar de Congressos e Seminários versando sobre turismo com o intuito de coletar material para nossa dissertação.

O trabalho foi dividido em cinco capítulos. No primeiro, apresentamos a atual conjuntura política e econômica internacional, marcada pela emergência do fenômeno global, situando a América Latina, e, mais especificamente, o MERCOSUL nesse contexto.

No segundo capítulo, fazemos uma abordagem acerca dos antecedentes histórico-políticos do MERCOSUL, partindo da dialética integradora de Simon Bolívar, passando pelas iniciativas da ALALC e ALADI, pelas relações entre Brasil e Argentina neste século por representarem a fase embrionária do atual processo integracionista em que nos encontramos inseridos, até a formalização do MERCOSUL com a assinatura, em 26 de março de 1991, do Tratado de Assunção. Analisamos o referido Tratado e sua evolução até os nossos dias, com especial atenção ao Protocolo de Ouro Preto. Há outras importantes iniciativas integracionistas na América Latina, tais como, o Mercado Comum Centro-americano (MCCA), o Mercado Comum do Caribe (CARICOM) e o Pacto Andino, entretanto, tendo em vista que o objeto de nossa pesquisa está centrado no MERCOSUL, optamos por abordar, sucintamente, apenas a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) e a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), pela importância que esses dois processos integracionistas alcançaram na sub-região do Cone Sul.

No terceiro capítulo, procedemos à introdução do turismo enquanto disciplina científica e sua evolução no pensamento científico internacional. Apresentamos, sucintamente, algumas bases epistemológicas apontadas por estudiosos sobre o tema, que poderiam contribuir para a formação de uma teoria do turismo. Destacamos a natureza interdisciplinar, multidisciplinar e transdisciplinar do turismo, com o intuito de justificar a inserção de tema tão inusitado no universo do estudo do Direito em nível de Pós-Graduação, e particularmente, das Relações Internacionais. Na sequência, apresentamos alguns conceitos fundamentais do turismo, que auxiliam na compreensão deste complexo fenômeno que mobiliza parte significativa da Humanidade, gerando extraordinários recursos econômicos e, também, graves impactos negativos nos aspectos social e ambiental quando não seja objeto de planejamentos marcados pela conscientização, eficácia, abrangência e visão de longo alcance. Traçamos um breve histórico do turismo no mundo que permite demonstrar que o turismo já se revelava importante ao homem desde tempos remotos, como forma de escapar das pressões de seu cotidiano, adquirindo novos conhecimentos e mantendo relacionamentos pacíficos com seus semelhantes. Finalizando esse terceiro capítulo enfatizamos o turismo global, por sua intensa presença em nossas vidas, pelo gigantesco fluxo de recursos que movimenta e pelos benefícios que auferem com a incessante inovação tecnológica própria destes tempos.

No quarto capítulo apresentamos o turismo em sua inserção nas Relações Internacionais. Abordamos a contribuição do turismo para a harmonização entre os povos, reconhecida por governantes como John F. Kennedy e organismos internacionais como a Organização Mundial do Turismo (OMT), através da “Declaração de Manila”, em 1980. Como parte integrante do papel catalizador do turismo no âmbito das Relações Internacionais, destacamos alguns dos principais Acordos de Cooperação na área do turismo tais como o “Acordo de Helsinki” e o “Acordo de Mútuo Entendimento e Cooperação nos Esportes” que teve implicações positivas nas correntes turísticas mundiais ao amenizar as divergências políticas entre as duas Superpotências expressas nos boicotes recíprocos aos Jogos Olímpicos.

Dando continuidade, elencamos as principais organizações internacionais e intergovernamentais que tenham entre seus propósitos o desenvolvimento do turismo, conscientes da importância que esta atividade pode ter ao se pensar em desenvolvimento sócio-econômico, em especial, nos países em vias de desenvolvimento. Finalizando este

capítulo, e com o intuito de dar suporte a nossa assertativa quanto à importância fundamental do turismo no processo de integração do Cone Sul, destacamos, a título de exemplo, quais os impactos positivos e negativos para a atividade turística decorrentes da conformação em blocos regionais, no âmbito do NAFTA, União Européia e ALADI.

Por fim, no quinto capítulo tratamos especificamente do turismo no âmbito do MERCOSUL, começando por situar este bloco regional no contexto turístico mundial, a partir da análise comparativa de dados sobre o fluxo de turistas e ingressos de divisas estrangeiras, divulgados em estudos realizados pela Organização Mundial do turismo (OMT) e pelo Conselho Mundial de Viagens e Turismo (*WTTC*). Esses estudos apontam quais as tendências para o turismo no mundo, nas Américas, e particularmente, no MERCOSUL. Em seguida, abordamos as políticas nacionais de turismo adotadas em cada um dos Estados-Partes, fazendo comentários sobre seus atrativos, e relatando os pontos positivos e negativos apontados em pesquisa realizada pela OMT, acerca das estratégias de promoção, em nível externo e interno, do turismo naqueles países, bem como em relação à infra-estrutura de que dispõem para recepcionar os fluxos turísticos. Passamos à atuação do Grupo Mercado Comum (GMC) na área do turismo, culminando com a criação da Reunião Especializada de Turismo (RET), espaço voltado para a discussão dos problemas detectados no desenvolvimento das atividades turísticas, entre as autoridades governamentais máximas de turismo de cada país, contando, também, com a presença de representantes do setor privado, vinculados ao turismo, e a adoção de medidas a serem implementadas visando a facilitação do trânsito de turistas e a harmonização das políticas turísticas dos Estados-Partes. Elegemos alguns dos principais temas discutidos no âmbito da Reunião Especializada em Turismo, e traçamos o panorama de sua evolução, mencionando, quando seja dado disponível, a situação atual em que se encontrem.

# CAPÍTULO I

## A AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO DA NOVA ORDEM MUNDIAL

### 1.1 Globalização - A Emergência de uma Nova Ordem Mundial

Vivemos numa época em que fenômenos como globalização da economia mundial e integração dos países em blocos regionais se fazem presentes em nosso dia a dia, de forma intensa, através das inovações tecnológicas que aproximam o mundo cada vez mais, e pela influência que estes processos exercem sobre as relações internacionais, redefinindo o papel do Estado-nação, face à reestruturação do capital global, o qual impõe sua própria dinâmica.

A globalização, em seus aspectos essenciais, não é, a rigor um fenômeno novo. O entrelaçamento econômico entre nações é um processo existente já em tempos distintos. Assim, podemos constatar que desde as Grandes Navegações dos séculos XV e XVI, passando pelo mercantilismo, pela acumulação de capital, a globalização vem sendo esboçada. Nova é a forma como se manifesta o fenômeno global, maximizado e excludente.

No entendimento de RAMOS<sup>1</sup>, o fenômeno global pode ser analisado a partir de seus aspectos políticos, econômicos e informativo-culturais.

1. A *globalização política* tem suas origens mais remotas nos impactos causados pela Revolução Francesa, em 1789, e pela Revolução Industrial, no século XVIII. Já no século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o panorama geopolítico mundial estava sintetizado no equilíbrio bipolar de forças dos Estados Unidos e União Soviética, no contexto da Guerra Fria, o que conduziu a um aumento estratosférico dos gastos com armamentos por parte das Superpotências, impulsionando a industrialização e a inovação tecnológica. Paralelamente, acentuavam-se as diferenças entre os países ricos e os países pobres.

Na segunda metade da década de 1980, esse aparente equilíbrio de forças começa a apresentar sinais de esgotamento, especialmente por parte do bloco soviético. Mikhail

---

<sup>1</sup> RAMOS, Murilo César. TV por assinatura: segunda onda de globalização da televisão brasileira. In: MORAES, Dênis de (org.). Globalização, mídia e cultura contemporânea, p. 136-144.



Gorbachev chega ao poder como secretário-geral do Partido Comunista soviético, em 1985, e logo dá início a profundas reformas que abrangeriam as áreas cultural - com a *glasnost* - e econômica - com a *perestroika* -, visando preparar a então União Soviética para a necessária e iminente abertura de mercados. Através dos meios de comunicação o povo passa a ter acesso às informações e ao modo de vida ocidental, cuja essência é o capitalismo, redescobrimo a democracia expressa no questionamento do papel do Estado-nação e do próprio regime socialista.

Materializa-se a crise do regime socialista no Leste Europeu, cujo desmoronamento está simbolizado na queda do Muro de Berlim, em 1989, culminando com a reunificação da Alemanha, em 1990, num prazo tão exíguo quanto comprometedor. As ex-Repúblicas Socialistas Soviéticas reivindicavam decisivamente sua independência, trazendo como consequência, os indesejáveis exemplos de intolerância nos conflitos étnico-religiosos que se seguiram, por exemplo, na Albânia e na ex-Tchecoslováquia.

Desapareceu a velha ordem mundial e um novo quadro se delineou, uma nova ordem se impôs, ainda que para muitos seja a própria velha ordem apenas com um novo disfarce, comandada pelas transnacionais, e sem que houvesse espaço para reação dos governantes. O surgimento dessa nova ordem mundial motivou a redefinição do conceito de soberania dos Estados-nação e a consolidação de novos atores no cenário internacional: as grandes corporações, as empresas transnacionais e as organizações não-governamentais (ONG).

Simultaneamente a essa fragmentação política decorrente da erosão socialista, consolidava-se em solo europeu, o processo inverso de unificação: a integração européia. Originada com a instituição da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, a qual visava recuperar e proteger as arrasadas economias européias do pós-Segunda Guerra Mundial, seguiu-se-lhe a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, prevendo a criação de um mercado comum europeu ao final de diversas e consecutivas etapas, sendo que atualmente 15 países perfazem a União Européia (UE).

2. A *globalização econômico-financeira*: Após a recessão de 1929 e as duas guerras mundiais, generalizou-se nova racionalidade, e o período de 1945 a 1973 revelou-se

“fordista-keynesiano”<sup>2</sup>. Devido ao dismantelamento das economias da maioria dos países envolvidos ou atingidos pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial, no período pós-guerra o capitalismo, em crise, recebeu um novo impulso tornando-se cada vez mais centralizado.

O início da década de 1970 convivia com uma nova crise do capitalismo. Delineava-se o esgotamento do modelo fordista de produção, incapaz de atender aos crescentes desafios e demandas.<sup>3</sup> Para defender-se, os grandes conglomerados apostaram na transnacionalização da economia em detrimento do poder central dos Estados-nação. O “fordismo”<sup>4</sup> cede espaço a um novo paradigma na produção: o “pós-fordismo” ou “toyotismo”<sup>5</sup>, baseado na acumulação flexível.<sup>6</sup> Em decorrência da adoção desse novo modelo de produção, o Japão inseriu-se, nos anos 1980, no cenário internacional, como potência econômica, alavancando o inusitado desenvolvimento econômico no Sudeste Asiático, com a emergência dos Novos Países Industrializados.

Atualmente procura-se compreender a especificidade do processo globalizante. A dinâmica das inovações tecnológicas é acompanhada com certa dificuldade pelo setor econômico dos países do Terceiro Mundo, hierarquizado e burocratizado segundo os padrões “taylorista-fordista”, cuja transição para o “toyotismo” está longe de ser completa ou adequada. A flexibilidade, imprimindo uma veloz rotatividade de produtos e serviços,

<sup>2</sup> SANTOS, Maria Odete. *O globo se alarga, se estreita e se afasta: a comunidade imaginária mundial...* p.3-11.

<sup>3</sup> MONETA, Carlos J. e QUENAN, Carlos. Apresentação. *Las reglas del juego: América Latina, globalización y regionalismo*. p.11.

<sup>4</sup> BENKO cita algumas características do fordismo: a)estandardização das peças e dos produtos para a fabricação de produtos baratos, b)concessão de salários elevados para desenvolver a produção em massa pelo consumo em massa, c)intervenção do Estado na economia. Segundo o autor, “fordismo” é “a aplicação de uma articulação funcional entre produção em massa e consumo em massa.”

BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. p. 236.

<sup>5</sup> O “toyotismo”, modelo de produção que teve origem no Japão, na década de 1970, tem por “princípios fundamentais: 1)otimizar a produção global dos fatores (equipamentos, trabalho, matérias-primas, estoques); 2)integrar pesquisa, desenvolvimento, organização da produção e redes de comercialização; 3)produzir o que se vende, graças à observação contínua e detalhada dos mercados; e 4)produzir bens diferenciados, de qualidade, com custos decrescentes. MONETA, C. J. e QUENAN, C. Apresentação.*Las reglas del juego: América Latina, globalización y regionalismo*. p.11.

<sup>6</sup> Segundo BENKO, “as cinco principais formas da flexibilidade são: a) equipamentos flexíveis na produção, que permitem grande adaptabilidade da organização produtiva; b)a aptidão dos trabalhadores para mudar de posto de trabalho no interior de uma dada organização de conjunto, isto é, para controlar diversos segmentos de um mesmo processo produtivo; c)ela se mede também, pela fraqueza das coações jurídicas que regem o contrato de trabalho e em particular as decisões de licenciamentos; d)a flexibilidade para designar a sensibilidade dos salários à situação econômica, própria a cada firma ou geral referente ao mercado de trabalho; e)o termo é entendido também como a possibilidade, para as empresas, de se subtrair a uma parte dos saques sociais e fiscais e, mais geralmente, de se libertar das regulamentações públicas que lhes limitam a liberdade de ação.” BENKO,G. *Op. cit.*, p.235-236.

não é passível de ser incorporada ao cotidiano da maioria das empresas nacionais num prazo exíguo sem que decorram graves conseqüências de cunho social, como a estreita relação entre o aumento nos índices de desemprego e dos índices de violência urbana.

Os principais agentes do processo da globalização da produção são as corporações transnacionais, cuja atuação, flagrantemente contraditória, expressa com nitidez a dualidade territorialização-desterritorialização do fenômeno global. Por um lado defendem a desterritorialização ao pregarem a irrestrita, ainda que unilateral, abertura de mercados, transformando o mundo numa verdadeira “aldeia global” econômica, possibilitando instalarem suas unidades produtivas em locais onde a obtenção de lucros seja mais propícia, a legislação social e trabalhista seja precária e as exigências de preservação ambiental possam ser desrespeitadas sem sanções significativas. É também com base na desterritorialização que são traçadas as estratégias de comercialização dos produtos, dentro da lógica consumista, pela qual são criadas necessidades que se sobrepõem às reais carências cotidianas das populações periféricas. Por outro lado, praticam a territorialização ao concentrarem tecnologia de ponta e informações nos centros de pesquisas situados em seus países de origem.

Na verdade o que está “desterritorializado”, no contexto da globalização, são as pessoas, a produção e o consumo de mercadorias e os serviços, e entre estes o **turismo** sintetiza muito bem essa dualidade, como veremos mais adiante. A tecnologia e o controle do grande capital permanecem “territorializados” nas empresas e grupos financeiros transnacionais.

Como bem salienta STORPER<sup>7</sup>, um dos exemplos mais nítidos da territorialização está no fato de as transnacionais manterem concentradas em seus países de origem, suas instituições de pesquisa e fontes de recursos, disso resultando um abissal desequilíbrio entre países ricos e países pobres em relação às trocas comerciais.

A “desterritorialização” se manifesta na economia, política, cultura e demais segmentos, transcende fronteiras e relativiza as identidades territoriais, significando a desvinculação das mercadorias, do mercado, da moeda, do capital, da empresa, dos trabalhadores.

---

<sup>7</sup> STORPER, Michael. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In : RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. p.43.

Tudo agora é volátil como o capital internacional: num piscar de olhos - ou na digitação de alguns comandos de informática - inimagináveis somas de dinheiro mudam de mãos e com ele a capacidade de produzir, de consumir, não importando a quem prejudiquem os efeitos dessa transferência. Como resultado dessa prática, as economias nacionais encontram-se absolutamente vulneráveis aos acontecimentos das Bolsas de Ações em pólos como Hong Kong, Tóquio e Nova Iorque, afetando governos e populações.

A tendência mundial à interdependência de mercados, foi reiterada na última rodada de negociações do GATT<sup>8</sup>, denominada Rodada Uruguai, com duração excepcionalmente longa, de 1986 a 1994, na qual, foram discutidos temas como a propriedade intelectual, circulação de finanças e serviços face à integração cada vez mais profunda dos mercados.

Os investimentos estrangeiros diretos (IED) ocupam posição de destaque no âmbito da globalização financeira. De 1983 a 1989, o volume dos IED's superaram em três vezes o volume do comércio internacional. Esses investimentos emergem dos três grandes pólos - Estados Unidos, União Européia e Japão - e têm destinatários certos: os países de Terceiro Mundo, ansiosos por inserirem-se na economia global, à custa de vultosos empréstimos bancários que irão dar suporte ao desenvolvimento do comércio e à inovação tecnológica. Manejando os fluxos financeiros, os três pólos mantêm sua hegemonia, respectivamente, nas Américas, no continente Africano, Leste Europeu e Oriente Próximo, e na região do Pacífico.

3. *A globalização informativo-cultural* teve início nos anos 1960, com o uso dos satélites nas telecomunicações, agilizando sobremaneira a transmissão dos conteúdos informativo-culturais. Entretanto seria com a popularização da televisão, o grande vetor transformador deste século, que contingentes insuperáveis de pessoas passaram a ter acesso, de forma acelerada e transnacional, não apenas dos fatos ocorridos ao redor do mundo, mas também, da ideologia dominante e da cultura ocidental.

O célere aperfeiçoamento das tecnologias na área das comunicações, transformou o computador, antes um cobiçado sonho de consumo, numa ferramenta de trabalho tão indispensável quanto corriqueira para o homem contemporâneo.

---

<sup>8</sup> Sigla do *General Agreement on Tariffs and Trade*, criado em 1948, sob a forma de tratado, com o intuito de reestruturar o comércio internacional através de sua liberalização e ampliação. A partir de 1º de janeiro de 1995, o GATT foi substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

A era da informação digitalizada, imposta como um novo paradigma comunicacional, caracteriza-se pela difusão quase instantânea, através das redes interligadas, de qualquer informação. Surge, então, a Internet, no início utilizada para fins militares, posteriormente estendida aos meios acadêmicos, e atualmente acessível, teoricamente, a todas as pessoas. Contando com cerca de 50 milhões de usuários, número que vem crescendo em progressão geométrica, a Internet não discrimina nem censura indivíduos pelo sexo, raça, religião, nacionalidade, etnia ou ideologia, sendo apontada por alguns como instrumento verdadeiramente democrático.

O impacto dessa super-rede comunicacional sobre os Estados-nação não é desprezível uma vez que se encontram praticamente impossibilitados de exercerem controle sobre as informações ali veiculadas, abordando temas os mais diversos, tais como pornografia e nazifascismo, que dependendo da dimensão que atingirem, poderão afetar a própria segurança dos Estados e das populações.

Mais além dessas três dimensões da globalização, VIEIRA<sup>9</sup> ressalta as facetas de cunho social e ambiental do fenômeno global.

Inicialmente o processo de globalização restringia-se aos aspectos financeiros, tratando-se basicamente da mundialização do capital<sup>10</sup>. Devido ao fato de a sociedade contemporânea estar intrinsecamente ligada ao capital, a internacionalização deste acabaria por estender-se a outros aspectos: de processo econômico-financeiro, a globalização passou a inegável fenômeno sócio-econômico-político-cultural, atingindo praticamente todos os

---

<sup>9</sup> Segundo Liszt Vieira, há autores como o Prof. Eduardo Viola que reconhecem treze dimensões nesse fenômeno: militar, econômico-produtiva, financeira, comunicacional-cultural, religiosa, interpessoal-afetiva, científico-tecnológica, populacional-migratória, esportiva, ecológico-ambiental, epidemiológica, criminal-policia e política. Pela própria ênfase deste nosso trabalho, voltado à integração regional, optamos por restringir a abordagem sobre a globalização às cinco dimensões mencionadas no corpo do trabalho. Ver VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. p. 80-100.

<sup>10</sup> Na opinião de François CHESNAIS, "a expressão "mundialização do capital" é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês "globalização", que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta "globais". (...) A integração internacional dos mercados financeiros resulta, sim, da liberalização e desregulamentação que levaram à abertura dos mercados nacionais e permitiram sua interligação em tempo real." Ainda segundo o autor, "o adjetivo "global" surgiu no começo dos anos 80, nas grandes escolas americanas de administração de empresas [como] Harvard, Columbia, Stanford, etc.", foi rapidamente assimilado pelo "discurso político neoliberal" e significava a remoção de quaisquer obstáculos que pudessem impedir a geração de lucros em todo o Globo, contando com a liberalização, desregulamentação, o uso da telemática e de satélites como meios de comunicação e controle, bem como a adoção de estratégias internacionais. CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. p.17-23.

setores da vida humana e todas as regiões do Globo, por mais longínquas e aparentemente resguardadas que pudessem estar.

A *globalização social* tem apresentado aspectos predominantemente negativos marcados pela fome e miséria ao redor do mundo.

A globalização não interessa incluir a todos na demanda. Com ela surgem grandes bolsões de miseráveis - os excluídos, os condenados à própria sorte. Agravam-se as tensões sociais que encontram no cenário de pobreza, exclusão social, desemprego e insegurança predominante nas grandes cidades, um espaço fértil para se desenvolverem<sup>11</sup>.

Poder-se-ia pensar que a elevação dos níveis de pobreza no planeta seria uma consequência da escassez de recursos econômicos, entretanto nunca se produziu tanto, graças à aplicação de inovações tecnológicas, que são responsáveis pela maximização da produção em detrimento da força de trabalho humana.

Paralelamente à nova ordem mundial, cujo êxito encontra-se formalmente garantido pelo Direito, instala-se uma desordem mundial que extrapola, em muito, a estrutura institucional jurídica, impossibilitada de atender as reais necessidades da humanidade.

A globalização não é um processo homogêneo. Os países ricos dominam o cenário internacional e impõem o fenômeno - como impuseram a modernidade - aos países pobres.

O fenômeno da imigração massiva tem se verificado amiúde. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)<sup>12</sup>, no final de 1996, início de 1997, haviam 13,2 milhões de refugiados, fugindo da miséria e das guerras étnico-religiosas. Quase 800 milhões de pessoas passam fome no mundo, concentrando-se os maiores índices na África subsaariana, com 459,1 milhões; na Ásia, com 262,4 milhões; e na América Latina, 67,2 milhões.

Um em cada três habitantes do planeta encontra-se excluído do mercado de trabalho, condenado à miséria e à desnutrição. Em 2025, cerca de dois terços da população

<sup>11</sup> Ao trabalhar a temática "cidades globais e segmentação social", Edmond PRÉTECEILLE identifica duas preocupações básicas: o desenvolvimento econômico e a fragmentação social. Ao primeiro, estariam vinculados os fatores de escalada do desemprego e concorrência exacerbada nos meios empresariais. À segunda, as tensões sociais ligadas ao aumento da pobreza e da exclusão social, bem como ao crescente sentimento de insegurança. Ver PRÉTECEILLE, Edmond. Cidades globais e segmentação social. In : RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos.(org.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. p.65.

<sup>12</sup> Apud VIEIRA, L. *Cidadania e globalização*, p. 87.

mundial viverão nos grandes centros, consolidando-se o fenômeno da “urbanização da pobreza”. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), atualmente há no mundo cerca de um bilhão de desempregados e sub-empregados, o que representa 30% de toda a força de trabalho disponível<sup>13</sup>.

Como reflexo da miséria que assola os países do Terceiro Mundo, dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em dezembro de 1996, revelam números alarmantes em relação ao trabalho infantil no Brasil: mais de meio milhão de crianças de 5 a 9 anos exercem atividade laborativa, praticamente sem remuneração e impedidas de freqüentarem a escola<sup>14</sup>.

As perspectivas de reversão deste quadro sombrio, a médio prazo, são praticamente nulas, se considerarmos a disseminação e aplicação globalizada do ideário neoliberal, cujos defensores costumam justificar a pobreza, a fome, e as guerras civis como um *mal necessário* para se alcançar a democracia e o livre mercado, recusando-se a reconhecer o estreito vínculo existente entre a reestruturação global e o colapso das economias nacionais.

A *globalização ambiental* tem dois pilares fundamentais e interligados: o primeiro, o agravamento da degradação ambiental mundial transformando-se de um problema local e nacional, em uma questão que envolve todo o planeta; o segundo, o surgimento de organizações não-governamentais (ONG's), principalmente a partir da década de 1980, como decorrência de uma maior conscientização dos povos acerca da necessidade de se preservar o meio ambiente para as futuras gerações, através de ações e estratégias que incluem a pressão aos governos, manifestações públicas e boicotes a produtos ou serviços que agriam o meio ambiente.

A Humanidade está pagando um preço muito alto por ter alcançado um progresso baseado na industrialização divorciada da preocupação ecológica, em detrimento dos recursos naturais.

Segundo o relatório do Instituto de Recursos Mundiais<sup>15</sup>, divulgado em 1996, os principais problemas ambientais são:

- a) o crescimento populacional;

---

<sup>13</sup> VIEIRA, L. *Cidadania e globalização*. p.88-89.

<sup>14</sup> VIEIRA, L., *Op. cit.* p.89.

<sup>15</sup> Apud VIEIRA, L. *Cidadania e globalização*. p.93.

b) a contaminação: a contaminação da água revela-se um problema particularmente grave para os países do Terceiro Mundo, afetando milhões de pessoas, impossibilitadas de terem acesso à água potável;

c) o desmatamento;

d) as emissões de gás carbônico: o efeito estufa - a destruição da camada de ozônio que protege a Terra dos raios solares ultravioletas - provocado pelo excesso de gás carbônico liberado pelas indústrias e pela combustão dos motores dos veículos, é um problema verdadeiramente global, já que atinge a todos, países ricos e pobres, sendo apontado como o responsável pelo aumento da incidência dos casos de câncer de pele.

e) a desertificação;

f) a perda da biodiversidade;

g) a pesca predatória.

Com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a qual ficou conhecida também como Rio-92 ou ECO-92, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, foi aprovado o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável, conhecido como Agenda 21, pelo qual os países signatários se comprometeram, entre outros aspectos, a adaptarem o modo de produção à necessidade de se preservar o meio ambiente. Se por um lado podemos reconhecer um avanço no tratamento da questão ambiental global com a aprovação do referido Plano, por outro lado a realidade cotidiana demonstra o frágil comprometimento de alguns países a esse Plano, uma vez que demoram a incorporar às suas políticas nacionais as recomendações nele expressas.

Como bem salienta VIEIRA<sup>16</sup>, a poluição do meio ambiente não está diretamente relacionada com o número de habitantes de um país, e sim é consequência do modo de produção aplicado. O autor cita o exemplo dos Estados Unidos, com 258 milhões de pessoas, consumindo um terço da energia existente no mundo, os quais poluem muito mais do que a China, com seu 1,2 bilhão de habitantes.

---

<sup>16</sup> VIEIRA, L. *Cidadania e globalização*. p. 93.



A preservação do meio ambiente interessa de perto ao setor turístico, especialmente quando temos em conta a tendência mundial de exploração do ecoturismo, como veremos mais adiante.

## 1.2 A América Latina na Nova Ordem Mundial

Uma nova ordem política e econômica mundial se estabelece a partir da queda do Muro de Berlim, em 1989, e da crise do regime socialista, culminando com o fim do sistema de poder bipolarizado, distribuído entre os Estados Unidos e a União Soviética. No início da década de 90, percebe-se uma forte tendência à formação de blocos econômicos que se apresentam como alternativas viáveis para assegurarem a inserção dos países num mercado global extremamente competitivo, centrado na idéia da interdependência de mercados, no sentido econômico.

Com a globalização temos a maximização das desigualdades sociais, culturais, políticas e econômicas, e a imposição de uma democracia de mercado, fundada numa racionalidade que exalta a produtividade do trabalho e do capital, garantida a ordem estabelecida.

HIRANO<sup>17</sup> identifica três modalidades de capitalismo no contexto mundial, a saber:

*1. da Pax Européia, 2. da Pax Americana e 3. da Pax Pacífico.*

*1. Pax Européia.* Segundo o autor, a Pax Européia tem sua origem no capitalismo da Pax Britânica, com o advento da internacionalização da economia, consolidado a partir da circulação internacional de mercadorias e de uma estratégica política de investimentos de capitais internacionais na América Latina e Caribe. Neste panorama destaca-se a sujeição da Argentina e do Brasil ao papel de fornecedores de matéria-prima, sob a forma de alimentos e insumos para a indústria britânica, e de consumidores dos produtos industrializados britânicos.<sup>18</sup> Da aplicação dessa forma de capitalismo surgiram duas tendências de forte impacto para a economia latino americana. A primeira foi o favorecimento à formação de uma poderosa oligarquia rural, especialmente na Argentina, conivente com os interesses da Inglaterra em não estimular a industrialização

<sup>17</sup> HIRANO, Sedi. América Latina no novo contexto mundial. In: SCARLATO, Francisco C.(org.) et. al. *Globalização e Espaço Latino Americano*, p.28.

<sup>18</sup> A esse respeito, ver a excelente obra MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O eixo Argentina- Brasil: o processo de integração da América Latina*. 1987.

na América Latina. A segunda foi o fenômeno da imigração massiva de europeus para o continente americano, oriundos, principalmente, da Itália, tendo como destino prioritário, no caso da América do Sul, a Argentina. De acordo com HIRANO, “a população da Província de Buenos Aires, ao findar do século XIX, chegou a ter mais de 50% da população constituída de imigrantes italianos. O mesmo fenômeno praticamente se repete na Província de São Paulo”<sup>19</sup>.

2. *Pax Americana* O capitalismo da Pax Americana teve início com o fordismo, processo de produção em massa voltado para o mercado interno, que possibilitou um crescimento sem precedentes na economia norte-americana. No período pós-Segunda Guerra Mundial, com base na acumulação intensiva de capital e na divisão *inter-industrial* do trabalho, este tipo de capitalismo resultou numa enorme concentração de capitais nos países desenvolvidos em detrimento dos países do Terceiro Mundo.

Segundo HIRANO,

“Na etapa do capitalismo da Pax Britânica, os países em desenvolvimento recebiam aproximadamente dois terços dos investimentos estrangeiros diretos, indo o terço restante para os países de capitalismo avançado. No capitalismo da Pax Americana, a relação dos investimentos estrangeiros diretos se inverte. Aqui o capital procura os mercados onde a probabilidade de potenciar os lucros e a produtividade do capital é lógica e matematicamente maior, calibrando a sua racionalidade e diminuindo os riscos que poderiam advir do mercado sujeito às interferências políticas de países cujos regimes políticos são extremamente instáveis e irracionais graças à forte presença do patrimonialismo burocrático. Esta modalidade de capitalismo, de fato, provocou acentuada desigualdade econômica, social e política, excluindo extensas camadas populares do mercado e da cidadania política, tomando-as cada vez mais vulneráveis”<sup>20</sup>.

A aplicação do capitalismo da Pax Americana na América Latina, refletiu-se em três pontos principais:

a) o ingresso de capital estrangeiro conduziu a uma industrialização voltada para o mercado interno, caracterizando-se por sua articulação com os setores internacionais e a

<sup>19</sup> HIRANO, S. América Latina no novo contexto mundial. In: SCARLATO, Francisco C.(org.) et. al. *Globalização e Espaço Latino Americano*.p.32.

<sup>20</sup> HIRANO, S. Idem, p.34.

desestruturação dos centros de decisão nacionais, passando o controle das decisões às grandes corporações multinacionais.

b) o Estado passa a desempenhar um papel de intermediário entre os grandes grupos econômicos internacionais e o desenvolvimento interno, sendo nítida a excessiva interferência externa na política econômica nacional.

c) a perpetuação da obsoleta tendência à exportação de matérias-primas ao invés de se priorizar a exportação de produtos elaborados, delineando-se a dependência aos países desenvolvidos.

Na opinião de HIRANO, “o resultado perverso do capitalismo da Pax Americana, acompanhado pelo rompimento do acordo de Bretton Woods e pela flexibilização do câmbio, foi o endividamento dos países da América Latina que sustentavam a política de valorização de capital, em escala mundial, dos países centrais”<sup>21</sup>.

Três consequências principais podem ser observadas com a transnacionalização da economia mundial. Em primeiro lugar, as fronteiras nacionais perderam seu significado em relação aos processos econômicos, estando os setores à mercê da lógica de mercado dirigida pelas grandes corporações. Em segundo lugar, na Nova Ordem Mundial, observa-se a posição hegemônica da economia norte-americana, o controle decisório por parte das grandes corporações transnacionais e a internacionalização do capital. Finalmente, a terceira consequência vem a ser o processo de desindustrialização ou obsolescência imposto ao setor industrial na América Latina, aprofundando as desigualdades sociais<sup>22</sup> e econômicas, e condenando o subcontinente a uma posição marginal no comércio mundial.

3. *Pax Pacífico*. O capitalismo da Pax Pacífico surgiu entre o final dos anos 80 e início dos 90, com os fenômenos da globalização da economia e da regionalização. Seguindo a tendência da formação de megabloques econômicos, alguns países asiáticos, como os

---

<sup>21</sup> HIRANO, S. América Latina no novo contexto mundial. In: SCARLATO, Francisco C.(org.) et. al. *Globalização e Espaço Latino Americano*. p.35.

<sup>22</sup> Hoje, no Brasil, aproximadamente 70 milhões de brasileiros, ou seja, cerca de 45% da população total, não conseguem suprir as suas necessidades básicas. In: HIRANO, S. *Op. Cit.*, p.37

chamados NIC's<sup>23</sup>, Coréia do Sul, Formosa e Singapura, e os novos NIC's, Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas, reuniram-se em torno da Associação de Cooperação Econômica (APEC) sob a liderança do Japão, visando fortalecer sua posição no cenário internacional. Destaca-se a introdução de um novo insumo básico, o semicondutor, e de novas formas de organização no trabalho, conduzindo a um rápido crescimento das economias desses países. Dois elementos podem ser apontados como responsáveis pelo êxito das economias asiáticas:

1) a inovação tecnológica e científica aplicada à produção industrial, dotando-a de competitividade no mercado mundial.

2) a articulação entre os setores público e privado, estabelecendo suas competências, e enfatizando o papel da educação e do conhecimento, assim como, buscando um saldo favorável no balanço importações/exportações. Como decorrência, observamos o declínio da hegemonia da Pax Americana, cujo sistema educacional não consegue suprir adequadamente um mercado que exige cada vez mais a produção do conhecimento e de novas tecnologias.

Quais os impactos, nos países latino-americanos, dessa alteração do eixo econômico mundial rumo ao Pacífico?

a) a implantação de planos de ajuste, seguindo o ideário neoliberal, visando adaptar as economias nacionais ao contexto global, marcados pela recessão econômica e pelo desemprego.

b) os produtos básicos, matérias-primas ou semi-elaborados, perdem significância no comércio mundial, atingindo seus preços mais baixos, e colocando em xeque as economias daqueles países que dependem quase que exclusivamente dessas exportações.

c) os países latino-americanos, cuja dívida externa, a rigor, peca por falta de legitimidade, ainda que este fato não seja reconhecido por seus credores, transformam-se em exportadores de capitais para os países desenvolvidos.

Dentro deste contexto, o MERCOSUL surge como uma alternativa viável para a retomada do desenvolvimento, em consonância com a concepção de desenvolvimento sustentável, e orientado para o mercado externo, buscando a inserção conjunta de seus

---

<sup>23</sup> Novos Países Industrializados.

Estados-membros no cenário internacional em tempos de globalização. Para HIRANO, no âmbito do MERCOSUL, “está presente o capitalismo da Pax Pacífico, não o da Pax Americana, que é centrada no mercado interno e na política de substituição de importações ancorada no neoprotecionismo, em que o Estado desempenha um papel chave”<sup>24</sup>.

Indubitavelmente, a globalização da economia, a mundialização das relações internacionais e a revolução das comunicações vieram a alterar substancialmente a função do Estado-nação nesse novo contexto o qual se caracteriza por uma nova dinâmica. A soberania estatal, antes inabalável, agora passa a ser redefinida pelos organismos financeiros internacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e pelas grandes corporações transnacionais que manejam habilmente o poder político dos Estados, em função do enorme poder econômico-financeiro que detém. A abrangente e instantânea mobilidade do capital internacional, propiciada pelas inovações tecnológicas, contribuiu para o esvaziamento do sentido das “fronteiras nacionais”. Novas tecnologias na área da informática permitem, a um custo bastante reduzido, que inimagináveis somas de capital sejam transferidas por meio de um simples digitar de comandos, a qualquer parte do mundo, tornando absolutamente vulneráveis as economias nacionais, em especial, as dos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, às alterações cambiais, incrementando a interdependência e as assimetrias entre os mercados.

Ainda segundo HIRANO,

“O Mercosul se insere dentro desse quadro econômico internacional [da Pax Pacífico] rumo à globalização, a qual, em última instância, empurra as economias latino-americanas à ideologia neo-liberal, que tem como eixo central o primado do mercado livre, tornando-as permissivas aos investimentos estrangeiros diretos com a adoção da política que formaliza a liberdade de mercado, caminhando-se, a passos largos, à internacionalização das economias através da abertura do mercado. Essa política se assemelha, pela ênfase dada à variável tecnológica, à produtividade e à competitividade, ao modelo de desenvolvimento econômico adotado por alguns países do Sudeste Asiático, onde a produção está quase que exclusivamente voltada para o mercado externo(...). O Mercosul, de uma forma ou de outra, visa, na sua formulação, retomar o crescimento sustentável (e ambientalmente sustentável), no marco da consolidação das sociedades plurais e democráticas, orientando-se para uma nova forma de articulação entre o Estado e o setor privado, substituindo as importações pelas

---

<sup>24</sup> HIRANO, S. América Latina no novo contexto mundial. In: SCARLATO, Francisco C.(org.) et. al. *Globalização e Espaço Latino- Americano*. p. 43.

exportações, articulando-se o mercado externo com o mercado interno e combinando a transformação dos recursos naturais com a capacitação e formação dos recursos humanos”<sup>25</sup>.

Em tempos de globalização, constata-se não apenas a mobilidade do capital financeiro, mas também dos próprios processos produtivos. Atraídas por condições altamente favoráveis traduzidas em isenções fiscais, desregulamentação das relações trabalhistas e privatizações vantajosas, asseguradas por um Estado dito “Negociador”, as grandes corporações transnacionais escolhem onde e quando se instalarem visando a maximização de seus lucros.

Na opinião de STAHRINGER,

“Ellas [las nuevas concepciones] han configurado una mayor desregulación y privatización de las actividades y un Estado comprometido solamente en cuestiones de bienestar para casos extremos, en materia de salud, justicia y educación, y de señalamiento de pautas solo indicativas para actividad económica. Así se habla de las nuevas funciones de un Estado “Negociador”, cuyas estrategias consisten en efectuar avances en materia de comercio y prestigio internacional, mediante la concreción de acuerdos preferenciales con grupos de países de su mayor interés, el mayor aprovechamiento de las oportunidades o “nichos” que pudieran presentarse en los mercados mundiales y el diseño de políticas industriales y comerciales consecuentes.(...)”<sup>26</sup>.

Esboçando-se a trajetória latino-americana neste século, sob os enfoques político e econômico, percebemos uma evolução. Do ponto de vista político, a América Latina, após longos anos submetida às ditaduras militares, a partir dos anos 80 tem buscado reconstruir-se nos moldes democráticos. Antes do avanço da globalização, uma democracia sem adjetivos, e agora, cada vez mais, uma democracia de mercado, em que ser cidadão significa produzir e consumir, ou seja, estar entre os “incluídos”.

A nova realidade mundial de abertura de mercados, forçou os países do Cone Sul, em especial, Argentina, Brasil e Chile, a deixarem de lado suas antigas rivalidades, e adotarem uma postura associativa, com vistas a garantir sua inserção no mercado global. Destaca-se, também, a busca de um maior entendimento com os Estados Unidos,

<sup>25</sup> HIRANO, S. América Latina no novo contexto mundial. In: SCARLATO, Francisco C.(org.) et. al. *Globalização e Espaço Latino- Americano*. p. 41.

<sup>26</sup> STAHRINGER, Ofélia. *América Latina, entre la globalización y la regionalización*. p.2.

principalmente, com o intuito comercial, e o incremento dos investimentos diretos provenientes da União Européia.

...Segundo STAHRINGER,

“Las inversiones directas de la CEE en América Latina se dirigen principalmente al sector industrial (40%), le siguen los servicios (34%), y los productos primarios – petróleo – (25%)(...). Según las estadísticas del Fondo Monetario Internacional, el flujo neto de capitales a América Latina se triplicó en 1991 con respecto a 1989, pasando de 12.500 millones de dólares a 40.000 millones, con capitales destinados principalmente a Argentina, México y Venezuela.(...)Según la publicación de OCDE (1991), en algunos casos se ha producido una notoria convergencia entre los intereses de las empresas multinacionales y los intereses de los gobiernos nacionales. Ella se refleja en el hecho de que “la lucha por obtener una participación en el mercado, en especial en los sectores que llevan ventaja, trasciende actualmente la competencia entre las empresas para incluir la rivalidad entre los distintos entornos socioeconómicos nacionales en los que ellas operan, entornos que determinan en gran medida la competitividad de la economía y que las políticas gubernamentales configuran en un grado importante”

<sup>27</sup>

A autora argentina destaca o aumento dos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) espanhóis para a América Latina, no final dos anos 80, abaixo apenas do Reino Unido e da Alemanha.

---

<sup>27</sup> STAHRINGER, O. *América Latina, entre la globalización y la regionalización*, p.7.

## CAPÍTULO II

### DO MERCOSUL

#### 2.3 Antecedentes Histórico-políticos do MERCOSUL

##### 2.3.1 As Primeiras Propostas de Integração Latino-americana

A idéia de integração na América Latina tem suas origens no século XIX, com Simon Bolívar e José de San Martín, nomes fundamentais para a Independência dos países latino-americanos colonizados pela Espanha<sup>28</sup>. O desejo de se tornarem independentes esses países fomentou em seus povos uma noção de americanidade muito forte, compartilhando todo um passado de lutas e feitos, de miscigenação racial e cultural formada pelas contribuições tanto dos nativos indígenas, primitivos habitantes do solo americano, quanto dos espanhóis colonizadores e escravos, e posteriormente, na Segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX, pelas correntes imigratórias, com ênfase para a italiana. Este encontro de várias culturas foi essencial na formação da identidade latino-americana, e podemos identificar três importantes aportes:

- a) da cultura espanhola, a língua e a religião católica,
- b) da indígena, as tradições e costumes, e o modo de vida comunitário,
- c) da africana, suas danças e músicas peculiares e a culinária, entre outras valiosas contribuições.

---

<sup>28</sup> Apenas para compreendermos por que não se cultiva, no Brasil, a memória desses dois grandes mártires da História Latino-americana, estejamos cientes de que nosso país, devido a sua colonização portuguesa, manteve por longo tempo uma postura de indiferença ou neutralidade em relação às aspirações de independência dos países latino-americanos de colonização espanhola, bem como quanto às tradições, costumes, e ao idioma desses países. O Brasil seguiu seu próprio caminho rumo à Independência, oficialmente ocorrida a 7 de setembro de 1822, a qual efetivou-se praticamente sem luta armada, tratando-se, na verdade, de um negócio entre Brasil e Portugal, intermediado pela Inglaterra e envolvendo significativa soma de libras esterlinas, que pode ser considerada a precursora da dívida externa brasileira. Assim, o grande mártir da independência brasileira do jugo português é Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, líder do movimento conhecido como Inconfidência Mineira, ocorrido no ano de 1789. Tiradentes foi sacrificado, no Rio de Janeiro, em 21 de abril de 1792. Para se aprofundar a respeito de como se deu a Independência do Brasil, e as causas e efeitos dela decorrentes, veja-se a excelente obra "História da Política Exterior do Brasil", de Amado Luiz CERVO e Clodoaldo BUENO, publicada pela Editora Ática, 1992.



Da fusão dessas culturas, surgiu o homem latino-americano o que nos avaliza dizer que desde o início deste Novo Mundo, as diferenças e semelhanças coexistiram em harmonia, num autêntico espírito integracionista.

Integrar significa alcançar a unidade das partes num todo, e essa era a idéia de Simon Bolívar<sup>29</sup>, que pode ser considerado o primeiro teórico da integração latino-americana, ao lançar, em 1812, o *Manifesto de Cartagena* e, em 6 de setembro de 1815, a sua *Carta da Jamaica*, um dos primeiros manuscritos retratando seu pensamento político em relação à América Hispânica, em que propunha a construção de uma nacionalidade americana e a unidade das nações latino-americanas em torno de um ideal de integração.

A noção de integração para Bolívar, extrapola a esfera econômica, abrangendo também a social, em que os povos têm entre si uma identidade sociocultural capaz de compor um todo. Para tal intento, mister se faz o consenso dos povos sob livre expressão, pois a integração deve dar-se na liberdade e para a liberdade.

Séculos de exploração e saques pelos países dominantes de cada época, conduziram a América Latina à perda de sua identidade sociocultural, e, conseqüentemente, à dependência econômica que tão prejudicial tem sido ao desenvolvimento, encontrando-se sob o domínio das corporações transnacionais.

O Congresso do Panamá, de 1826, no qual se intentava criar uma Confederação Hispano-americana, “como único corpo político capaz de frear o ímpeto expansionista dos Estados Unidos, já insinuado na doutrina de Monroe e de neutralizar as pretensões mercantilistas de França e Inglaterra, dispostas a ocupar o vazio de poder deixado pela Espanha na América recém emancipada”<sup>30</sup>, viu-se frustrado por receios de uns, ambição de outros e falta de visão de todos. O Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua, firmado durante o referido, em 26 de julho de 1826, pelos delegados das Repúblicas da Colômbia, da América Central (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador), do Peru e dos Estados Unidos, foi ratificado somente pela Colômbia, não tendo entrado em vigor.

O ideário da integração bolivariana, contudo, foi habilmente distorcido em benefício da potência norte-americana de maneira a embasar o “panamericanismo”, negando os

<sup>29</sup> Conhecido como “o Libertador”, seu nome era José Antonio de la Santísima Trinidad Bolívar y Palacios.

<sup>30</sup> RIVADENEIRA VARGAS, Antonio Jose. *Dialectica integradora de Bolívar en América Latina*. p.20.

legítimos interesses dos povos latino-americanos, num autêntico “processo de usurpação ideológica”, segundo as palavras de RIVADENEIRA VARGAS:

“La sana doctrina bolivariana de reintegrar en un sólo cuerpo a las naciones que estuvieron unidas durante tres siglos de coloniaje para hacerlas respetables e iguales, fue habilmente desviada por el gran dominador del Norte hacia el campo panamericano para aumentar su área de influencia e imponer sus pretensiones expansionistas. Por ello resulta irreverente pretender que Bolívar fuese el inspirador o precursor del Panamericanismo. Este sistema implica la negación del postulado bolivariano de solidaridad para la defensa de los intereses legítimos de la mancomunidad y ha sido instrumento de dominación al servicio del más poderoso de sus miembros. [...] En efecto, [en] el siglo XX (...) los Estados Unidos asumen el tutelaje político y económico del hemisferio y convierten el panamericanismo en el instrumento idóneo del gran capital en su lucha por la hegemonía de la América Latina. (...) Monroísmo y panamericanismo<sup>31</sup> son las dos corrientes ideológicas que, como expresión de una sola pretensión de dominio, gobiernan las relaciones hemisféricas durante la primera mitad del presente siglo”<sup>32</sup>.

As idéias integracionistas de Bolívar tiveram continuidade no idealismo de homens como o chileno Bernardo O'Higgins, conhecido em seu país como o Libertador, o uruguaio José G. Artigas, o qual defendia um plano federalista intitulado *Protector de los Pueblos Libres*.

José de San Martín foi outro nome muito importante na formação da identidade latino-americana, lutando pela independência do Chile e do Peru contra a dominação

<sup>31</sup> O autor colombiano RIVADENEIRA VARGAS percebe o *Monroísmo* e o *Panamericanismo* como duas correntes ideológicas que, como expressão de domínio, governaram as relações hemisféricas durante a primeira metade deste século, e serviram de pilares para a política expansionista dos Estados Unidos, visando consolidar e manter sua hegemonia sobre os países da América Latina. O *Monroísmo*, defendido por John Quincy Adams, corresponderia a um critério do poder executivo norte-americano que se caracterizaria pelo menosprezo da América Hispânica, desenvolvendo uma diplomacia isolacionista e formulando unilateralmente seus propósitos expansionistas, considerando perigoso para a paz e segurança dos Estados Unidos qualquer tentativa por parte das potências européias em estender seu domínio no Hemisfério, vale dizer, sobre a América Latina. Já o *Panamericanismo*, defendido por Henry Clay, expressa o critério do Congresso norte-americano que avalizava uma ativa intervenção dos Estados Unidos nos assuntos hemisféricos, buscando de todas as formas assegurar a hegemonia do sistema americano, estimular as iniciativas que favorecessem seus interesses e exercer dissimuladamente seu domínio sobre a América Latina. O ilustre Professor se posiciona contrariamente à incorporação, injurídica segundo ele, da *Doutrina Monroe* ao Direito Internacional, através do Tratado de Versailles (1918), pelo qual as nações latino-americanas signatárias renunciavam a grande parcela de sua autonomia. O autor ainda nos recorda que, por ocasião da Guerra das Malvinas (1982), os Estados Unidos deixaram de aplicar a *Doutrina Monroe* ao se recusarem a prestar sua solidariedade à nação argentina. In: RIVADENEIRA VARGAS, A. J. *Dialectica integradora de Bolívar en América Latina*. p. 23-26.

<sup>32</sup> RIVADENEIRA VARGAS, A. J. *Dialectica integradora de Bolívar en América Latina*. p. 21-23.

espanhola, e ressaltando a importância de se estabelecer uma federação, baseada na unidade, entre os povos americanos.

Já neste século, Carlos Saavedra Lamas, Prêmio Nobel da Paz e ex-Chanceler argentino, propôs, em 1936, *la formación de una gran unidad económica entre los países del sur de América*<sup>33</sup>.

O processo de integração, em marcha no Cone Sul, tem sua origem, em termos mais recentes na cronologia histórica, na tentativa fracassada da ALALC, na ALADI, e posteriormente na aproximação entre Brasil e Argentina, cujas relações até meados dos anos 1980 oscilavam da rivalidade à cooperação.

Esses dois países têm em comum diversos aspectos de sua história, como por exemplo, a transição da economia baseada nas atividades agropastoris para a industrialização (mais intensa no Brasil), os regimes militares, os choques na economia, o que pode ter contribuído para estimular a associação entre eles.

### 2.3.2 A ALALC

As tentativas mais recentes de se consolidar a idéia de integração regional no âmbito da América Latina, iniciaram-se com a criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, pelo Tratado de Montevidéu, chegando a congregar 11 países latino-americanos<sup>34</sup>, ou seja, toda a América do Sul e o México, ficando de fora apenas as Guianas, assumindo, portanto, uma conformação continental que envolvia 95% da população latino-americana<sup>35</sup>.

O contexto político e econômico no qual surgiu a ALALC esteve marcado pelo decréscimo nas exportações latino-americanas, basicamente de produtos agropecuários, e pela liderança dos países industrializados no comércio mundial do pós-Segunda Guerra Mundial, resultando em acentuado desequilíbrio no intercâmbio comercial entre o Continente Europeu e Estados Unidos e a América Latina. A assinatura do Tratado de

<sup>33</sup> CARI-KONRAD ADENAUER Stiftung. *El MERCOSUR explicado*. p.12.

<sup>34</sup> Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai assinaram o Tratado de Montevidéu em 18 de fevereiro de 1960. Mais tarde aderiram Colômbia (1961), Equador (1961), Venezuela (1966) e Bolívia (1967).

<sup>35</sup> ETCHEVERRY, Raúl Aníbal. Integración americana y MERCOSUR. In: BEKERMAN, Marta (org.). *Integración y Sociedad en el Cono Sur: las relaciones con el Mercosur y Chile*. p.237.

Montevidéu, criando a ALALC, representou uma reação a esse desequilíbrio, buscando-se a substituição das importações e a consolidação de indústrias fortes no mercado latino-americano, o que não se logrou obter em virtude da disparada no desenvolvimento tecnológico dos países industrializados, fator decisivo para perpetuar a dependência e obstaculizar o processo integracionista então em curso. Acreditava-se que somente por meio da integração econômica, mais especificamente de um mercado comum latino-americano, poderia ser superado o modelo de desenvolvimento imperante.

O incipiente processo de integração latino-americano inspirava-se nos resultados positivos obtidos pela Comunidade Européia do Carvão e Aço (CECA), criada em 1951, e pela Comunidade Econômica Européia (CEE), criada pelo Tratado de Roma de 1957. O Tratado de Montevidéu de 1960 elencava os princípios sobre os quais se fundava a ALALC:

- a) princípio da reciprocidade;
- b) cláusulas de salvaguarda;
- c) princípio da nação mais favorecida;
- d) princípio do diferente grau de desenvolvimento econômico.

Nos anos 1950 predominava no sub-continente americano o pensamento cepalino<sup>36</sup>, segundo o qual a inserção das economias latino-americanas na economia mundial, encontrava-se prejudicada pela divisão internacional do trabalho, polarizada na concepção centro-periferia. Entretanto, quando da assinatura do Tratado de Montevidéu, em 1960, constata-se um significativo afastamento das concepções originais de integração latino-americana da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), e a adoção de um modelo integracionista baseado na constituição de uma zona de livre

---

<sup>36</sup> A Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL) foi criada em fevereiro de 1948, tendo em Raúl Prebisch seu principal idealizador. O pensamento cepalino, também conhecido como "teoria del desarrollismo", serviu como agente catalisador do movimento integracionista latino-americano, alavancado no período pós-Segunda Guerra Mundial e inspirado, principalmente, na iniciativa bem-sucedida da Comunidade Econômica Européia (CEE). Enfatizava a necessidade de se rever a teoria econômica tradicional em face das peculiaridades da América Latina, questionando temas como o estrangulamento externo aos produtos provenientes dos países subdesenvolvidos, a deterioração dos termos de troca, flagrantemente favorável aos países desenvolvidos, a transição do modelo de "crescimento para fora" para o de "desenvolvimento para dentro", o esgotamento do processo de substituição de importações e a necessidade de se fortalecer e consolidar as indústrias, na região. Assim, dois pontos eram fundamentais para a integração regional, na concepção da CEPAL: primeiro, acelerar a industrialização em bases sólidas; segundo, ampliar os mercados nacionais através da criação do mercado regional latino-americano, visando intensificar a produção industrial latino-americana e assegurar mercado para seu escoamento. Ver SEITENFUS, Vera Maria P. et. al. (coord.). *Temas de integração latino-americana*. p.32-81.

comércio, a qual, longe de ser a fórmula mais adequada para a realidade regional, revelava-se compatível com as disposições do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) beneficiando, portanto, os Estados Unidos.

A meta principal da ALALC era estimular a industrialização e a diversificação da economia dos países latino-americanos, reduzindo sua dependência em relação aos países industrializados e seu objetivo básico era a ampliação do mercado regional, com a criação de uma zona de livre comércio, visando estabelecer uma União Aduaneira, chegando, posteriormente, à conformação de um Mercado Comum. Para alcançar tal objetivo, o caminho adotado seria a liberalização das barreiras do comércio intra-regional num prazo de doze anos, utilizando como mecanismos as listas nacionais, as listas comuns e os acordos de implementação<sup>37</sup>.

A estrutura institucional da ALALC era composta pelos seguintes órgãos: a Conferência, o Comitê, a Comissão Técnica, o Conselho de Ministros e a Secretaria Executiva, sendo os dois primeiros os principais.

A Conferência das Partes Contratantes se constituía no órgão máximo do Tratado, exercendo nos primeiros anos de vigência uma significativa influência política e diplomática junto aos países signatários. Estava integrada por representantes dos países membros chefiados por um Embaixador, reunindo-se ordinariamente uma vez por ano e em sessões extraordinárias quantas vezes fosse solicitado pelo Comitê Executivo. Suas principais atribuições eram: tomar as medidas necessárias para a execução do Tratado, examinar os

---

<sup>37</sup> Segundo SANTOS, “as listas nacionais de concessões eram oferecidas em rodadas anuais, por cada País contratante, contendo um rol de mercadorias e respectivo programa de redução de tarifas de tal forma a efetuar, a cada ano, uma diminuição média de 8%, para os demais membros da Associação, em relação às tarifas praticadas perante terceiros Estados, até sua eliminação perante os membros da Associação. (...) Uma vez finalizadas as listas, estas eram estendidas a todos os Estados membros da Associação pordendo, entretanto, serem futuramente revogadas. Já as listas comuns eram negociadas trienalmente sendo que, uma vez consolidadas, não poderiam ser revogadas pelas Partes Contratantes de tal forma que, ao final da transição (12 anos) os produtos que constituíssem o essencial do comércio recíproco estariam livres de gravames e restrições. Em cada rodada de negociações deveriam se incluir um mínimo de produtos equivalentes a vinte e cinco por cento (25%) do valor global do comércio recíproco, visando a se chegar, no quarto biênio, à totalidade dos produtos essenciais. Os acordos de complementação estavam previstos no artigo décimo sexto do Tratado. Buscavam intensificar a Integração e complementação das economias estatais através de acordos de complementação, por setores industriais específicos, com cláusulas de liberação especiais por matérias-primas, partes componentes, etc. Ainda que as negociações fossem bilaterais, uma vez acordadas deveriam, obrigatoriamente, serem incluídas nas listas nacionais, estendendo-se aos demais Estados Partes”. In: SANTOS, Ricardo S. S. dos. *MERCOSUL e arbitragem internacional comercial*. p.29-30.

efeitos de sua aplicação e promover as negociações entre as Partes a respeito das Listas Nacionais e Listas Comuns.

O Comitê Executivo Permanente, sediado em Montevideu, estava integrado por um representante permanente e outro temporário de cada uma das Partes Contratantes, e suas atribuições mais importantes eram: reunir a Conferência em sessões ordinárias e extraordinárias e, representar a Associação nas negociações com terceiros países e instituições internacionais.

Talvez pecando por um excesso de otimismo ao estipular um prazo de doze anos para se suprimir todas as barreiras alfandegárias, inviável face às assimetrias entre os países membros, a ALALC não logrou alcançar êxito, mas apesar de resultarem infrutíferos seus esforços, representou o primeiro passo concreto rumo à integração latino-americana. No transcorrer de dez anos desde a assinatura do Tratado, foi esmorecendo o entusiasmo inicial sem que se cumprissem as etapas para conformar efetivamente um mercado comum, até se chegar à situação, nos anos 1970, de estar teoricamente vigente o Tratado, mas na prática terem sido suspensas as reuniões da Conferência e não progredirem as negociações, fatos que levaram à reflexão sobre a necessidade de se adotar novas medidas<sup>38</sup>.

Dentre as principais causas do fracasso da ALALC podem ser apontadas:

1. O não comprometimento do países membros com os objetivos da ALALC, direcionando suas políticas econômicas segundo seus interesses, postura incompatível com o projeto integracionista. A integração não era, portanto, a prioridade dos governos latino-americanos.
2. Conspiração dos grupos econômicos nacionais visando limitar a integração segundo suas conveniências, como por exemplo, em relação ao desgravame de determinados produtos.
3. Ingerência norte-americana no processo de integração latino-americana visto por alguns como prejudicial aos seus interesses;
4. Oposição das Forças Armadas, dos partidos políticos de direita e de extrema esquerda e de alguns setores produtivos como os exportadores, importadores e intermediários;
5. Falta de correspondência entre o modelo de integração adotado e a realidade dos países participantes, carentes em infra-estrutura física, econômica e de comunicações;

---

<sup>38</sup> ABREU BONILLA, Sergio. *MERCOSUR e integración*. p.22.

6. Desconsideração a respeito do impacto que a integração poderia causar nos países membros, tendo em vista suas heterogeneidades e disparidades econômicas, culturais, sociais e políticas.
7. Falta de harmonização política nas produções de produtos similares, conduzindo a uma concorrência intra-regional indesejável e desigual.
8. Práticas protecionistas que incluíam tarifas altas e restrições não-tarifárias.

Referindo-se à ALALC, LAREDO diz:

“En cuanto a la actitud asumida por los EE.UU. frente a la integración, se movió entre la renuencia y la oposición hasta la propuesta de la Alianza para el Progreso. (...) En esta primera experiencia de integración latinoamericana también pesaron los intereses de las empresas privadas norteamericanas, que consideraron que el mercado común latinoamericano y el comercio intrarregional perjudicaría las exportaciones norteamericanas a la región. Oposición esta que cedería cuando las empresas trasnacionales advirtieron las ventajas que podían obtener de una zona de libre comercio ampliada como así también de los acuerdos de complementación para la realización de sus negocios en el área”<sup>39</sup>

Assim, o que se logrou alcançar não foi uma zona de livre comércio, para a qual seriam condições imprescindíveis, a comunicação recíproca, a similitude estrutural e a convergência de interesses e políticas<sup>40</sup>, mas tão somente uma zona de preferências comerciais, imperfeita devido às numerosas exceções previstas.

Após uma vigência de aproximadamente duas décadas, a ALALC foi substituída, em 1980, pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada por um novo Tratado de Montevideu.

### 2.3.3 A ALADI

A 12 de agosto de 1980, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores da ALALC, reunido em Montevideu, firmou o Tratado de Montevideu 1980, pelo qual se criou

<sup>39</sup> LAREDO, Iris M. (coord.). *De la ALALC. ALADI al MERCOSUR*. p.17.

<sup>40</sup> ETCHEVERRY, R. A. Integración americana y MERCOSUR. In: BEKERMAN, Marta et. al. (org.). *Integración y sociedad en el Cono Sur*. p.238.

a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), em substituição à Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC).

A conjuntura internacional, à época da criação da ALADI, apresentava-se extremamente negativa, agravada por duas crises do petróleo, em 1973 e 1979, que prejudicaram os países importadores, elevando os juros a taxas insuportáveis da ordem de 15-20% ao mesmo tempo em que desapareciam as perspectivas de obtenção de crédito junto aos organismos financiadores internacionais.

Embora em termos gerais, o novo Tratado desse continuidade ao processo integracionista conduzido pelo Tratado de Montevideu 1960, diferenciava-se do anterior pelo enfoque mais realista acerca da integração regional e pela adoção de mecanismos mais flexíveis e dinâmicos para a consecução de seus objetivos, percebendo-se profundas mudanças na orientação e execução desse processo. Dentre as principais inovações, temos:

a) Em primeiro lugar, o programa de liberação comercial multilateral aplicado pela ALALC visando atingir a conformação de uma *zona de livre comércio* foi substituído pela meta de se alcançar uma área de preferências econômicas, cujos mecanismos básicos seriam a preferência alfandegária regional, os acordos de alcance regional e os acordos de alcance parcial. Segundo ABREU BONILLA<sup>41</sup>, a **preferência alfandegária regional** é um mecanismo de desgravame, de caráter multilateral, aplicável a terceiros países. Os **acordos de alcance regional** são aqueles em que participam todos os países membros, e podem abarcar campos diversos tais como: comercial, de complementação econômica, agropecuário, de promoção do comércio, de cooperação científica e tecnológica, **de promoção do turismo**, de preservação do meio ambiente, entre outros. Nesses acordos resta nítida a aplicação do princípio da convergência. Os **acordos de alcance parcial**, inovadores e dinâmicos, são aqueles em que somente participam alguns dos países membros, ainda que seja admitida a adesão de outros, embora a extensão dos benefícios aos demais não seja automática, como ocorria na ALALC com a aplicação da “cláusula da nação mais favorecida”. Esses acordos, cobrindo campos tão variados quanto os acordos de alcance regional, como por exemplo, **a promoção do turismo**, destacam-se por serem muito flexíveis e possibilitarem um aprofundamento gradual no processo de integração.

---

<sup>41</sup> ABREU BONILLA, Sergio. *Mercosur e integración*. p. 23-26.



b) Em segundo lugar, ao contrário do Tratado de Montevideu 1960, que buscava primordialmente a integração de caráter comercial, o novo Tratado previa três funções básicas da ALADI: 1) a promoção e regulamentação do comércio recíproco; 2) a complementação econômica; 3) o desenvolvimento de ações de cooperação econômica voltadas para a expansão dos mercados.

c) Em terceiro lugar, a ALADI adotava, como um dos pontos básicos de sua atuação, um sistema integral de apoio aos países de menor desenvolvimento relativo<sup>42</sup>, determinando tratamento diferenciado aos mesmos através de normas e mecanismos específicos.

Contrastando com o Tratado anterior, que propunha um programa de liberação do comércio tendo por base os princípios da multilateralidade e reciprocidade, o novo Tratado fundava seus objetivos na articulação de cinco princípios básicos:

- a) o pluralismo;
- b) a convergência;
- c) a flexibilidade;
- d) o tratamento diferenciado;
- e) a multiplicidade.

Cumprе ressaltar que no Tratado de Montevideu 1980, ao contrário do Tratado anterior, a cláusula da nação mais favorecida tem um caráter residual, sendo aplicada somente às vantagens, franquias, favores, imunidades e privilégios resultantes de decisões ou acordos não previstos no próprio Tratado ou no Acordo de Cartagena<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> O ordenamento jurídico da ALADI identificava três categorias de países segundo suas características econômicas e estruturais: a) países de menor desenvolvimento econômico relativo: nessa categoria estavam incluídos Bolívia, Equador e Paraguai; b) países de desenvolvimento econômico intermediário tais como Colômbia, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela; c) outros países membros, como Argentina, Brasil e México.

<sup>43</sup> O Acordo de Cartagena, firmado em 26 de maio de 1969 pelos governos de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, contando posteriormente com a adesão da Venezuela (1974) e com a saída do Chile (1978), deu origem ao processo de integração conhecido como Pacto Andino, cujos objetivos principais eram promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico entre os países membros, acelerar a conversão da ALALC em um mercado comum, visando promover o crescimento da sub-região e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos países signatários. Para tanto, valia-se de normas mais agressivas e prazos mais curtos do que a ALALC, defendendo a idéia de um desenvolvimento integrado entre as Partes contratantes, enquanto que naquela se buscava a liberação comercial. Ver ABREU BONILLA, S. *Mercosur e integración*. p.31-35.

A organização institucional da ALADI pouco se diferenciou de sua antecessora. O Tratado de Montevideu 1980 criou três órgãos políticos e um técnico:

- 1) o Conselho de Ministros das Relações Exteriores: órgão máximo da Associação, encarregado de tomar as decisões de condução política do processo de integração econômica. As convocações dar-se-iam conforme a necessidade.
- 2) a Conferência de Avaliação e Convergência: integrada pelos Ministros Plenipotenciários dos países membros, suas funções estavam relacionadas com as negociações das listas nacionais e da lista comum, previstas no programa de liberação do intercâmbio.
- 3) o Comitê de Representantes: da mesma forma que na vigência da ALALC, o Comitê é um órgão permanente da nova Associação, tendo entre suas principais funções, convocar o Conselho e a Conferência, representar a Associação perante terceiros países e regulamentar o Tratado.

O bilateralismo aplicado pela ALADI veio reforçar os objetivos integracionistas propostos, ao incentivar ações bilaterais de cooperação e acordos de alcance parcial entre os países membros, como estratégia para agilizar a integração regional. Esse bilateralismo iria favorecer, ainda na década de 1980, o entendimento entre Argentina e Brasil, consolidado na assinatura de Acordos de Cooperação, que representariam a fase embrionária do MERCOSUL, como veremos a seguir.

Atualmente, a ALADI e o MERCOSUL mantêm uma positiva relação de complementaridade e cooperação.

#### **2.3.4 As Relações entre Brasil e Argentina**

Embora desde os tempos coloniais se estabelecessem estreitas ligações comerciais entre Brasil e Argentina, no correr da História observa-se que as relações entre os dois países vizinhos oscilaram sempre entre os conflitos e a cooperação. No entanto, pela interdependência de mercados e de recursos, especialmente por parte da Argentina, os dois

países decidem pela aproximação, de acordo com uma visão geopolítica estratégica rumo à inserção no cenário internacional.

A Argentina tinha grande interesse no aproveitamento dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai como recursos energéticos com vistas a suprir suas carências. De acordo com CAUBET<sup>44</sup>, em 27 de fevereiro de 1967, reuniram-se em Buenos Aires, os Ministros das Relações Exteriores dos países da Bacia do Prata<sup>45</sup>, onde através de uma declaração conjunta, fixaram os objetivos fundamentais e esboçaram as estruturas institucionais. Dentre os temas a serem discutidos estavam: a) facilitação da navegação; b) aproveitamento integrado dos recursos energéticos; c) preservação da fauna e da flora; d) interconexões dos meios de comunicações e telecomunicações. Pouco mais de dois anos depois, em 23 de abril de 1969, foi assinado em Brasília, o Tratado da Bacia do Prata, estabelecendo as bases do foro regional para políticas fluviais. No artigo I do referido Tratado constavam entre os objetivos o de “... promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável”<sup>46</sup>.

Não obstante esse Tratado, Brasil e Argentina se desentenderiam a respeito da utilização do potencial hidrelétrico do rio Paraná. Em 22 de junho de 1966, Brasil e Paraguai haviam firmado a Ata das Cataratas que se constituiria no fundamento legal para a construção para a maior hidrelétrica do mundo, sobre o rio Paraná, a Itaipu Binacional. A Argentina alegava que a construção dessa hidrelétrica acarretaria prejuízos para os projetos de Corpus e Yaciretá-Apipé, devido ao desperdício de água. Conforme MONIZ BANDEIRA<sup>47</sup>, a contenda diplomática, entre Brasil e Argentina, envolvendo aspectos jurídicos e técnicos, durou vários anos, retardando a integração na região da Bacia do Prata. No entendimento de CAUBET<sup>48</sup>, o cerne da controvérsia residia no fato de que a Argentina e o Brasil tratavam de resguardar seus interesses nacionais, sem compreenderem as necessidades recíprocas, na forma da utilização da Bacia do Prata, quer como acesso ao mar quer para o aproveitamento do seu potencial hidráulico.

<sup>44</sup> CAUBET, Christian G. Princípios de direito fluvial na Bacia do Prata. In: SEITENFUS, Vera Maria P. et al. (coord.). *Temas de integração latino-americana*. p. 136-137.

<sup>45</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

<sup>46</sup> Apud CAUBET, C. G. *Op. cit.*, p. 137.

<sup>47</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O eixo Argentina-Brasil*. p. 48.

<sup>48</sup> CAUBET, C. G. “Normas jurídicas de cooperação fluvial nas Bacias do Prata e do Amazonas”, in Prêmio INTAL 1985, BID-INTAL, Buenos Aires, 1986. p.213 Apud MONIZ BANDEIRA, L. A. *Op. cit.*, p. 49.

No final da década de 1970, o Brasil começava a ~~expandir-se como potência~~ industrial, com a construção de grandes rodovias, como a Transamazônica e a Perimetral Norte, na região da Amazônia, além do estabelecimento de corredores de exportação utilizando os portos de Santos e Paranaguá. Expandindo suas fronteiras econômicas, o país não tinha qualquer interesse em acrescentar novas terras ao seu território de dimensões continentais. Com o agravamento da crise econômica mundial, a partir de 1973, a economia brasileira, até então baseada na articulação do capitalismo monopolista de Estado com as empresas transnacionais, teve que ser reorientada, buscando na América Latina, África e Oriente-Médio, mercados para as suas exportações de manufaturados, em virtude das crescentes barreiras alfandegárias impostas pelos Estados Unidos e pela Comunidade Econômica Européia (CEE) aos produtos sul-americanos.

Diante da vontade de inserir-se no mercado global que se afigurava, o Brasil percebia a necessidade de consolidar seu próprio espaço na América do Sul, superando controvérsias com os países vizinhos, em especial com a Argentina, cuja situação econômica desfavorável recomendava, também, uma política externa de cooperação e não de conflitos.

Na década de 1980, em meio ao desgaste dos regimes militares, Brasil e Argentina iniciaram um lento e gradual processo de redemocratização, e paralelamente, ensaiaram o primeiros passos rumo à integração bilateral, depois convertida em regional pela adesão do Paraguai e Uruguai.

Em 30 de novembro de 1985, os Presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina) reuniram-se, durante a inauguração da Ponte Internacional “Tancredo Neves”, sobre o rio Iguaçu, firmando a “Declaración de Iguazú” através da qual decidiram criar uma comissão mista de alto nível para estudar a cooperação e a integração econômica entre os dois países, com o objetivo de reforçar seu poder de negociação internacional e ampliar sua autonomia.

Na opinião de MONIZ BANDEIRA, a conjuntura econômica da época, caracterizava-se “pelo descomunal endividamento externo da América Latina, elevadas taxas de juros, preços internacionais decrescentes para as exportações de matérias-primas e aumento do protecionismo pela potências industriais”<sup>49</sup>, o que conduz à conclusão de que a

---

<sup>49</sup> MONIZ BANDEIRA, L. A. *O eixo Argentina-Brasil*. p. 74.

associação entre os dois países, mais do que uma opção geopolítica, representava, especialmente para a Argentina, a saída para a sobrevivência no cenário internacional.

Dentre as orientações seguidas pelos dois Presidentes nessas conversações destacam-se:

1. a gradativa integração bilateral entre Brasil e Argentina para a criação de um mercado comum, com a possibilidade de associarem-se outros países, visando atingir a auto-suficiência em produtos essenciais, insumos básicos e bens de capital;
2. intensificação da cooperação para o desenvolvimento dos setores científicos e tecnológicos, em especial, nas áreas de biotecnologia, informática e energia nuclear, com o intuito de tornar competitivos seus produtos no mercado mundial;
3. institucionalizar o sistema de consulta bilateral objetivando aumentar o poder político e a capacidade de negociação dos dois países no contexto internacional.

Como se pode perceber, essas orientações, em suas linhas gerais, seriam depois reiteradas e aperfeiçoadas para a criação do MERCOSUL.

Argentina e Brasil tinham em comum naquele momento histórico o fato de estarem iniciando a transição dos regimes ditatoriais rumo à democracia. A necessidade de inserirem suas economias, competitivamente, no cenário internacional, fez com que os dois países considerassem vantajosa a integração regional.

Em 29 de julho de 1986, na cidade de Buenos Aires, os Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín firmaram a “Ata para a Integração Argentino-Brasileira” que instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica<sup>50</sup> (PICE). Constando de doze Protocolos e alguns acordos secretos, estes versando sobre aviação militar e energia atômica, o objetivo do PICE era o de favorecer a formação de uma área econômica comum, através da abertura gradual e seletiva dos respectivos mercados e do estímulo à complementação de setores específicos, tais como o setor de bens de capital e de cooperação científica e tecnológica, estratégicos para as economias dos dois países

---

<sup>50</sup> Também conhecido como “Programa de Integração e Cooperação Argentino-brasileiro” (PICAB).

signatários. Os princípios informativos dessa integração - princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio - visavam resguardar o equilíbrio, reduzir as assimetrias no desenvolvimento das relações bilaterais e possibilitar uma melhor adaptação aos setores empresariais argentinos e brasileiros diante do novo quadro competitivo.

É interessante observar a mudança na percepção de vizinhança entre Brasil e Argentina, cujas economias até aquele momento praticamente haviam se ignorado, e passam a se descobrir não apenas como parceiros comerciais mas também pela identificação cultural.

Apesar das reações contrárias à iniciativa dos dois Presidentes, por parte de alguns empresários argentinos, temerosos de que a concorrência com os produtos brasileiros pudesse ser prejudicial, os entendimentos evoluíram e alcançaram uma inusitada dimensão corporativa, nos campos econômico, político e geopolítico, face aos Estados Unidos, à Comunidade Econômica Européia e à própria América do Sul.

Esse prenúncio da integração regional no Cone Sul apresentou perspectivas otimistas quanto à sua concretização e evoluiu rapidamente, contando inclusive com a adesão do Uruguai. Essa conformação tríplice modificou radicalmente o equilíbrio geopolítico na América do Sul. O liberalismo econômico e a ditadura militar vigentes, então, no Chile, dificultaram as negociações com Brasil e Argentina e uma possível integração à tríade.

O novo eixo formado por Argentina-Brasil-Uruguai, pela superioridade e dinamismo de seu parque industrial, comprometeu o desenvolvimento dos demais países sul-americanos, agrupados no Pacto Andino.

Em 29 de novembro de 1988, como complemento e aprofundamento dos Acordos precedentes, os Presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney subscreveram, em Buenos Aires, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD), no qual foram estabelecidas as bases para a criação de um *mercado comum binacional*, no prazo de dez anos, com a remoção de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços entre os dois Estados. O Tratado previa a harmonização gradual das políticas aduaneiras, agrícolas, industriais, de transporte, comunicações e de ciência e tecnologia entre ambos os países, além da implementação de políticas comuns em matéria fiscal, cambiária, monetária e de investimentos, segundo os princípios de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria, possibilitando a adaptação progressiva dos habitantes e

das empresas da cada Estado-Parte às novas condições de concorrência e legislação econômica expressas no Tratado<sup>51</sup>.

A 6 de julho de 1990, dando continuidade às iniciativas integracionistas, mas diante de conjunturas bastante distintas marcadas pela concepção de modernidade e competitividade, em virtude da implantação de planos econômicos nos dois países, os Presidentes Carlos Menem (Argentina) e Fernando Collor de Mello (Brasil), firmaram a “Ata de Buenos Aires” mediante a qual resolveram antecipar o prazo de conformação do mercado comum para 1995.

Convidados a se associarem ao projeto, o Paraguai e o Uruguai aceitaram prontamente, em agosto de 1990, enquanto o Chile adotou uma postura parcimoniosa, preferindo aguardar uma maior consolidação do nascente bloco regional, de forma a não pôr em risco suas conquistas nos planos econômico, político e social alcançadas ainda na década de 1980.

Em dezembro de 1990, foi assinado, no âmbito da ALADI, o “Acordo de Complementação Econômica nº 14”, consolidando em um único instrumento os acordos e protocolos firmados entre Argentina e Brasil. Pela sua importância e abrangência em relação às matérias acordadas, esse Acordo se constituiria no referencial adotado posteriormente no Tratado de Assunção.

Finalmente, em 26 de março de 1991, os Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai firmaram o Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

## **2.4 Evolução do Processo Integracionista: do Tratado de Assunção aos dias atuais**

### **2.4.1 Facilitadores do Processo de Integração**

Um processo de integração pode ser entendido como um conjunto de ações que visam a conformação de uma comunidade, cujo espaço seja ampliado, respeitadas as peculiaridades dos Estados-Partes. A integração é acima de tudo um processo político,

---

<sup>51</sup> LAREDO, I. M. (coord.). *De la ALALC. ALADI al MERCOSUR*. p. 31.

ainda que seus efeitos econômicos sejam os mais visíveis no cotidiano, porque envolve uma série de mudanças, concatenadas e voluntárias, propostas e implementadas pelos representantes governamentais e órgãos administrativos das partes associadas, os quais adotam estratégias de ação conjunta tendo em vista problemas e interesses comuns, com o objetivo primordial de melhorar sua inserção no sistema internacional.

Um processo de integração econômica<sup>52</sup> é, segundo RIQUELME SAMUDIO, “un conjunto de medidas de carácter económico que tiene por objetivo promover la aproximación y la unión entre las economías de dos o más países. En general esas medidas comienzan con reducciones de alícuotas tarifárias (o sea dos niveles de tarifas) aplicadas al comercio entre los países que hacen parte del proceso de integración”<sup>53</sup>.

Como vimos, os antecedentes integracionistas são numerosos e vêm de longo tempo, ainda que os resultados obtidos tenham estado aquém das expectativas. Apesar disso, o espírito integrador de Simón Bolívar permanece vivo e agora cada vez mais próxima a sua concretização. Algumas razões podem ser apontadas como facilitadoras desse processo de integração em curso:

1) *A constituição de blocos regionais ou sub-regionais*: convivemos, atualmente, com o fenômeno da globalização cultural, econômica, financeira, social, ambiental e tecnológica que conduz os Estados a se articularem em prol da conformação de blocos econômicos e políticos, visando fortalecer sua inserção nesse mercado global extremamente competitivo.

---

<sup>52</sup> As cinco etapas, sucessivas e graduais, que envolvem um processo de integração econômica são:

- a) **Zona de Preferência Tarifária** - Consiste na simples garantia de níveis tarifários preferenciais aos países-membros.
- b) **Zona de Livre Comércio** - Consiste na eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias incidentes sobre o comércio os países-membros.
- c) **União Aduaneira** - Trata-se um Zona de Livre Comércio na qual foi adotada uma tarifa externa comum (TEC) em relação a terceiros países, tendo alcançado a livre circulação de bens.
- d) **Mercado Comum** - Forma avançada de integração econômica que visa não apenas à liberalização dos fluxos comerciais, como também, à plena liberdade de circulação de bens, serviços, pessoas e capitais.
- e) **União Econômica e Monetária** - Pressupõe um Mercado Comum em que haja sido adotada uma moeda única.

Em 1º de janeiro de 1995, com a eliminação das restrições tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os Estados-Partes, o MERCOSUL se configurava como uma Zona de Livre Comércio. Atualmente, o MERCOSUL se configura como uma União Aduaneira dita “imperfeita”, porque, apesar de haver adotado uma tarifa externa comum (TEC), persistem numerosas exceções a sua efetiva aplicação.

A União Européia (UE) encontra-se na fase de Mercado Comum, devendo chegar à União Econômica e Monetária, em 1999, com a adoção de uma moeda única.

<sup>53</sup> RIQUELME SAMUDIO, Ramon Fausto. *Mercado Comun del Sur: soberania, cultura y libertad individual*. p. 2.



Como exemplos dessa tendência mundial temos a União Européia, o NAFTA<sup>54</sup> e o MERCOSUL.

2) *A criação de um Parlamento Latino-americano*: Esse foro de discussão realizou sua assembléia constitutiva em 7 de outubro de 1964, em Lima, Peru, estabelecendo entre seus objetivos os de “promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración”<sup>55</sup>. Seguiram-se outros foros legislativos aspirando à conformação de blocos regionais ou sub-regionais tais como o Parlamento Andino, firmado em Bogotá, Colômbia, em 30 de agosto de 1980, o Parlamento Centro-americano, de outubro de 1987, e a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, criada em 19 de novembro de 1991, prevista no art. 24 do Tratado de Assunção.

3) *A inserção da temática da Integração nas Constituições dos Países*: A incorporação ao texto constitucional de novas cláusulas visando promover e facilitar os processos integrativos representou um avanço rumo à concretização do ideal integracionista, e assim o fizeram o Brasil, em 1988<sup>56</sup>, o Paraguai, em 1992, e a Argentina, em 1994.

4) *A existência de organismos dedicados à causa da integração regional ou continental*. A criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, decorria das idéias panamericanistas, atendendo aos propósitos da Organização das Nações Unidas (ONU) de enfatizar a igualdade e a independência dos países do continente americano. O Grupo dos Oito, criado em 1986, como *Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política*<sup>57</sup>, firmado por Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela, renovou o compromisso desses países em torno da integração e cooperação para o mútuo desenvolvimento, respeitadas as identidades nacionais. Podemos citar ainda a denominada Cúpula das Américas, cuja terceira reunião ocorreu em Miami, Estados Unidos, no período de 8 a 11 de dezembro de 1994, congregando os Presidentes dos países

<sup>54</sup> Em inglês, *North American Free Trade Agreement*. Acordo de Livre Comércio para a América do Norte.

<sup>55</sup> CARI-Konrad Adenauer Stiftung. *El MERCOSUR explicado*. p.12.

<sup>56</sup> O parágrafo único do artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, tem o seguinte teor: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

<sup>57</sup> CARI-Konrad Adenauer Stiftung. *El MERCOSUR explicado*, p.13.

americanos para a implantação de um Plano de Ação com o objetivo de se estabelecer uma Área de Livre Comércio nas Américas (ALCA).

#### 2.4.2 O Tratado de Assunção, seus Protocolos e Acordos Complementares

O Tratado para a Constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), denominado Tratado de Assunção (TA), foi subscrito em 26 de março de 1991, na capital paraguaia, pelos Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, como resultado de um esforço de integração que já vinha sendo construído há muito tempo. Não sendo o ponto de partida, porque o precederam outras tentativas de integração formalizadas em Acordos e Tratados, nem o ponto terminal, porque apenas propõe a constituição de um mercado comum até 31 de dezembro de 1994, a qual se dá de forma gradual e tempestiva, é, na verdade, um tratado-marco de vez que estipula as pautas gerais de organização e fixa os objetivos principais, requerendo normas complementares - sob a forma de Protocolos - para sua aplicação e execução concreta.

O Tratado de Assunção entrou em vigor em 29 de novembro de 1991, abrigando as cláusulas pendentes da ALADI, com a assinatura, na mesma data, do Acordo de Complementação Econômica nº 18, que registra as preferências intercambiadas.

No primeiro dos 24 artigos do Tratado de Assunção estão definidos, *lato sensu*, os objetivos estratégicos a serem alcançados para a conformação do Mercado Comum do Sul:

- a) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos,
- b) a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os Estados-Partes,
- c) o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC)<sup>58</sup>,
- d) a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais,
- e) a harmonização das legislações dos Estados-membros.

De maneira sucinta, as metas do Tratado de Assunção podem ser elencadas como segue:

---

<sup>58</sup> Na prática, as negociações sobre a TEC, ensejaram um prolongado impasse durante quase dois anos, que teria como causas as assimetrias existentes entre Argentina e Brasil quanto à abertura de mercados à terceiros países, extra-MERCOSUL, e o *status* de determinados setores como o têxtil, o açucareiro e o automobilístico, para os quais se adotaria um regime especial.

- a) a inserção competitiva dos quatro países no cenário internacional marcado pela globalização da economia;
- b) a viabilização de economias de escala, com ganhos de produtividade;
- c) a abertura da economia regional<sup>59</sup>.

E os mecanismos para a implementação desses objetivos são, segundo o disposto no artigo 5º do Tratado:

- a) um programa de liberalização comercial consistindo na redução progressiva de tarifas, eliminação de restrições não-tarifárias ou medidas de efeito equivalente, até se chegar a uma tarifa zero em 31 de dezembro de 1994;
- b) a coordenação de políticas macroeconômicas, de forma gradual;
- c) uma tarifa externa comum (TEC), visando incentivar a competitividade externa dos quatro países;
- d) a adoção de acordos setoriais;
- e) o estabelecimento, durante o período de transição, de um regime geral de origem, de cláusulas comuns de salvaguardas e de um sistema provisório de solução de controvérsias.

Embora tenha sido inspirado no Tratado de Roma, de 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Européia (CEE), o Tratado de Assunção dele se diferencia por não comportar nenhum procedimento de caráter comunitário, bem como, não prever a existência de órgãos supranacionais. Assim, não se pode falar adequadamente em Direito Comunitário no âmbito do MERCOSUL e sim, em Direito da Integração. As decisões são tomadas por consenso entre as Representações Governamentais dos Estados-Partes.

Em 17 de dezembro de 1991, foi firmado o “Protocolo de Brasília sobre a Solução de Controvérsias”, expresso na Decisão nº 1/1991 do Conselho Mercado Comum (CMC), através do qual se criou um mecanismo *ad hoc* para a solução arbitral das diferenças entre os Estados-Partes, previsto no artigo 3º e no Anexo III do Tratado de Assunção.

---

<sup>59</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto regional e internacional*. p.81-82.

Em maio de 1992, foi concluído o “Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comissão das Comunidades Europeias e as Instituições do MERCOSUL”, com o intuito de se fortalecer a cooperação entre os dois blocos regionais.

Os prazos para a negociação e aprovação das demais metas manifestadas no Tratado de Assunção, foram definidos pelo denominado Cronograma de Las Leñas, subscrito em 27 de junho de 1992, naquela localidade argentina, no qual foram esmiuçados aspectos quanto à harmonização e o calendário de execução no tocante a matérias como a normatização sobre as regras de origem, incentivos às exportações, e a resolução definitiva da estrutura institucional do MERCOSUL.

No dia 17 de dezembro de 1994, por ocasião da VII Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), celebrada na cidade de Ouro Preto (MG), foi assinado, em cumprimento ao artigo 18 do Tratado de Assunção, o “Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL”, denominado “Protocolo de Ouro Preto”, pelos Presidentes do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai.

Dentre os principais aspectos institucionais definidos pelo “Protocolo de Ouro Preto” estão:

a) Natureza jurídica dos órgãos do MERCOSUL: a natureza intergovernamental da estrutura orgânica, estabelecida pelo Tratado de Assunção, foi mantida<sup>60</sup>.

b) Tomada de decisões: mantida a tomada de decisões por consenso em todos os órgãos do MERCOSUL.

c) Personalidade jurídica do MERCOSUL: o reconhecimento da personalidade jurídica de direito internacional do MERCOSUL, expressa no Protocolo de Ouro Preto, qualifica-o como sujeito de direitos e obrigações distinto dos países que o integram.

d) Incorporação das normas do MERCOSUL ao Direito interno dos países: foi mantido o sistema de incorporação obrigatória das normas do MERCOSUL ao ordenamento jurídico interno dos países membros, mediante procedimentos próprios<sup>61</sup>.

e) Estrutura institucional do MERCOSUL: foi definida uma nova estrutura orgânica.

A estrutura institucional<sup>62</sup> do MERCOSUL conta, segundo o artigo 1º do Protocolo de Ouro Preto, com os seguintes órgãos:

---

<sup>60</sup> Diferencia-se, portanto, da natureza comunitária, supranacional da estrutura orgânica da União Europeia (UE).

<sup>61</sup> Contrariamente à União Europeia, não vigora, no âmbito do MERCOSUL, o princípio da aplicabilidade direta das normas emanadas pelo bloco regional.

### I - O Conselho do Mercado Comum (CMC):

Órgão superior do MERCOSUL, ao qual incumbe a condução política e a tomada de decisões destinadas a assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção com vistas a se alcançar a efetiva constituição do Mercado Comum do Sul. Integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e Ministros da Economia dos Estados-Partes, reúne-se sempre que oportuno, ao menos uma vez por semestre com a participação dos Presidentes dos Estados-Partes. A Presidência do CMC é exercida em caráter rotativo, por ordem alfabética, pelo período de seis meses. A coordenação das reuniões compete aos Ministros das Relações Exteriores, podendo serem convidados a participar Ministros, ou autoridades de mesmo nível, de áreas afins.

O Conselho se pronuncia através das Decisões, tomadas por consenso e com a presença de representantes de todos os Estados-Partes, sendo obrigatória sua observância.

Dentre suas principais funções e atribuições, conforme dispõe o artigo 8º, está a de exercer a titularidade da personalidade jurídica do MERCOSUL.

Embora a maioria das Decisões do CMC decorram de projetos elevados pelo GMC a sua apreciação, algumas delas surgem de propostas do próprio Conselho, como por exemplo, as que derivam diretamente das disposições do Tratado de Assunção e as que refletem acordos firmados diretamente em sede do Conselho. Neste caso, os membros do CMC podem reunir-se extraordinariamente para solucionar politicamente alguma questão controvertida, como, por exemplo, a respeito da TEC<sup>63</sup>.

### II - O Grupo Mercado Comum (GMC):

Órgão executivo do MERCOSUL, o GMC é integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar obrigatoriamente representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia e Banco Central de cada Estado-Parte. A critério do GMC, podem ser convocados representantes de outros órgãos da Administração Pública ou

---

<sup>62</sup> Originariamente, o Tratado de Assunção, em seu artigo 9º, previa como órgãos apenas o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo do Mercado Comum (GMC). A Secretaria Administrativa era parte integrante do GMC.

<sup>63</sup> CARI-KONRAD ADENAUER STIFTUNG. *El MERCOSUR explicado*. p. 20.

da estrutura institucional do MERCOSUL<sup>64</sup>, quando assim o exija o desenvolvimento dos trabalhos.

Dentre suas funções, expressas no artigo 14 do Protocolo de Ouro Preto, podemos ressaltar três:

- 1) tomar as medidas necessárias ao cumprimento das Decisões do CMC;
- 2) criar, modificar ou extinguir órgãos, como os Subgrupos de Trabalho e as Reuniões Especializadas, para o cumprimento de seus objetivos;
- 3) manifestar-se sobre as propostas ou Recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do MERCOSUL no âmbito de suas competências.

O GMC reúne-se ordinária ou extraordinariamente sempre que necessário, sob as condições estabelecidas no seu Regimento Interno, e se pronuncia mediante Resoluções, de caráter obrigatório para os Estados-Partes, desde a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, as quais, a exemplo das Decisões do CMC, também se adotam por consenso e com a presença de representantes de todos os Estados-Partes.

O Regimento Interno do Grupo Mercado Comum, homologado pela Dec. no 4/91 do CMC, contém disposições relativas a sua composição, à dos Subgrupos de Trabalho, Reuniões de Ministros e Reuniões Especializadas, bem como suas atribuições e responsabilidades, as relações destes com o CMC, o funcionamento da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, a participação de membros do setor privado que tenham interesse direto nos assuntos discutidos, dentre outras.

No âmbito de suas atribuições o GMC pode constituir os Subgrupos de Trabalho e as Reuniões Especializadas, visando dar cumprimento aos objetivos estipulados pelo Tratado de Assunção.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Como é o caso dos Representantes da Reunião Especializada de Turismo (RET), a ser abordada no Capítulo V deste volume.

<sup>65</sup> Inicialmente previstos no Anexo V do Tratado de Assunção, em número de dez, os Subgrupos, em adequação à estrutura institucional definida pelo Protocolo de Ouro Preto, foram alterados na reunião de agosto de 1995 do GMC, estando assim constituídos: Subgrupo 1 - Comunicações; Subgrupo 2 - Mineração; Subgrupo 3 - Regulamentos Técnicos; Subgrupo 4 - Assuntos Financeiros; Subgrupo 5 - Transporte e Infra-estrutura; Subgrupo 6 - Meio Ambiente; Subgrupo 7 - Indústria; Subgrupo 8 - Agricultura; Subgrupo 9 - Energia; Subgrupo 10 - Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguro Social; Subgrupo 11 - Saúde.

### III - *A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM):*

Órgão encarregado de assistir o GMC, a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-Partes para o funcionamento da união aduaneira, assim como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados às políticas comerciais comuns, com o comércio intra-MERCOSUL e com terceiros países.

Além dessas atribuições, compete à CCM, de acordo com o artigo 21 do Protocolo de Ouro Preto, examinar as reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais que a integram, originadas pelos Estados-Partes ou demandadas por particulares - pessoas físicas ou jurídicas - relacionadas com situações abrangidas por sua competência, previstas no Protocolo de Brasília.

Coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores, a CCM está constituída por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado-Parte, reunindo-se uma vez por mês ou sempre que haja solicitação pelo Grupo Mercado comum ou por qualquer dos Estados-Partes.

Pronuncia-se mediante Diretivas ou Propostas, as quais devem ser obrigatoriamente observadas pelos Estados-Partes.

Para o melhor desempenho de suas funções está previsto o estabelecimento de Comitês Técnicos (CT)<sup>66</sup>, os quais podem subdividir-se em Subcomitês (SCT), sendo que os dois comitês com a qual a Reunião Especializada de Turismo tem mais estreitos vínculos em razão dos temas discutidos são o Comitê Técnico nº 2 - Assuntos Aduaneiros e o Comitê Técnico nº 7 - Defesa do Consumidor.

### IV - *A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC):*

Prevista no artigo 24 do Tratado de Assunção, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), formalmente constituída em setembro de 1991 e ratificada pelo artigo 22 do

---

<sup>66</sup> Os Comitês Técnicos (CT), que assistem a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), diferenciam-se dos Subgrupos de Trabalho (SGT), organismos auxiliares do Grupo Mercado Comum (GMC), quanto à função desempenhada. Os Comitês têm função predominantemente de controle e administração, vinculada a aspectos de cunho comercial. Já os Subgrupos de Trabalho do GMC, têm funções de recomendação a respeito das políticas que visam a constituição e o desenvolvimento do mercado comum.

Protocolo de Ouro Preto, representa os Poderes Legislativos dos Estados-Partes, no âmbito do MERCOSUL.

Composta por igual número de parlamentares representantes dos Estados-Partes, designados pelos Paramentos nacionais, a CCM tem quatro atribuições principais:

- a) solicitar aos poderes executivos as informações sobre o MERCOSUL que considere necessárias;
- b) sugerir medidas que contribuam para o cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção;
- c) esforçar-se para que as normas integracionistas entrem em vigor, nos respectivos Estados-Partes, no menor espaço de tempo possível;
- d) participar do processo de harmonização de legislações.

A Comissão Parlamentar Conjunta emite Recomendações que são encaminhadas ao Conselho Mercado Comum, por intermédio do Grupo Mercado Comum.

#### *V - O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES):*

É o órgão de representação dos setores econômicos e sociais do MERCOSUL, com Regimento Interno homologado pelo Grupo Mercado Comum. Integrado por igual número de representantes de cada Estado-Parte, tem função apenas consultiva, manifestando-se mediante Recomendações encaminhadas ao Grupo Mercado Comum.

#### *VI - A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM)*

Com sede permanente na cidade de Montevideu, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM) é um órgão de apoio operacional. Seu Diretor, que deverá ser nacional de um dos Estados-Partes, é eleito, rotativamente, pelo Grupo Mercado Comum, mediante consulta prévia aos Estados-Partes e designação do Conselho Mercado Comum. Com mandato de dois anos, é vedada a reeleição.

Basicamente desempenha as funções de guarda dos documentos e comunicação das atividades do GMC.



Além desses órgãos supra mencionados, existem os chamados *órgãos auxiliares* que se subdividem em: a) Reuniões de Ministros, b) Reuniões Especializadas e c) Organismos Especiais.

#### a) *Reuniões de Ministros*

As Reuniões de Ministros passaram a existir, no âmbito do MERCOSUL, por disposição expressa na Dec. nº 5/91, do Conselho Mercado Comum. Com o advento do Protocolo de Ouro Preto, o CMC institucionalizou diversas reuniões ministeriais, as quais têm por objetivo analisar, no âmbito de sua competência, o desenvolvimento do processo de integração rumo à conformação do Mercado Comum do Sul.

A Reunião de Ministros da Economia e Presidentes dos Bancos Centrais, estabelecida mediante a Dec. nº 6/91, é considerada a mais importante delas.

As outras Reuniões existentes são: a Reunião de Ministros da Educação (Dec. nº 7/91), Reunião de Ministros da Justiça (Dec. nº 8/91), Reunião de Ministros do Trabalho (Dec. nº 16/91), Reunião de Ministros da Agricultura (Dec. nº 11/92), Reunião de Ministros da Cultura (Dec. nº 2/95), Reunião de Ministros da Saúde (Dec. nº 3/95).

#### b) *Reuniões Especializadas*

Tratam de temas vinculados ao Tratado de Assunção que não estejam incluídos nos Subgrupos de Trabalho. A atuação da Reunião Especializada em Turismo é tema central desse nosso trabalho e será analisada com profundidade no Capítulo IV.

#### c) *Organismos Especiais*

Esses organismos cumprem funções específicas que não se enquadram nos Subgrupos de Trabalho nem nas Reuniões Especializadas. O Comitê de Cooperação Técnica (CCT), por exemplo, é um organismo permanente dedicado a examinar os acordos de cooperação com organismos internacionais.

Os Grupos *ad hoc* são auxiliares do GMC ocupando-se de temas específicos como, por exemplo, o Grupo sobre Aspectos Institucionais (GAI), dedicado a estudar o futuro do MERCOSUL enquanto instituição, e o Grupo MERCOSUL-ALADI, que estuda as relações, implicações, convergências e divergências entre esses dois blocos regionais.

De 26 de março de 1991, data em que foi assinado o Tratado de Assunção, até 31 de dezembro de 1994, transcorreu o denominado “período de transição” para a Zona de Livre Comércio, com a remoção dos obstáculos tarifários e não-tarifários à livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais. A partir de 1º de janeiro de 1995, o MERCOSUL adentrou na etapa de União Aduaneira, com o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) aplicável às transações comerciais com terceiros países. Cumpre ressaltar que atualmente o MERCOSUL configura-se como uma União Aduaneira “imperfeita” haja vista estar em vigor a TEC, mas, concomitantemente existirem inúmeras exceções a sua aplicação.

Na trajetória de integração entre os países do Cone Sul, destaca-se a aproximação do Chile ao Mercosul, através do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Chile, firmado pelos Presidentes dos países membros do Mercosul e Chile, em 25 de junho de 1996, em San Luís, Argentina, pelo qual se pretende estabelecer uma *zona de livre comércio* entre os cinco países num prazo de dez anos. Em vigor desde 1º de outubro de 1996, o Acordo prevê o estabelecimento de concessões tarifárias recíprocas.

O Acordo Mercosul-Chile proporcionará ganhos para ambas as partes, já que o Chile, na condição de parceiro privilegiado, terá o acesso à União Européia facilitado por conta das relações já estabelecidas entre o bloco europeu e o Mercosul, e este, se beneficiará com o acesso aos dinâmicos mercados da Ásia e do Pacífico, com expressivo crescimento econômico.

A opção do Mercosul pelo regionalismo aberto<sup>67</sup>, como bem o demonstra o Acordo Mercosul-Chile, confere dinamização ao processo de integração, afastando o temor daqueles que imaginavam que a conformação de um bloco econômico regional significaria o isolamento no contexto internacional. Pelo contrário, o Mercosul desenvolve-se com acentuada flexibilidade, reforçando o caráter universalista dessa integração, pronto a admitir novos parceiros.

---

<sup>67</sup> Segundo Janina ONUKI, pesquisadora do Programa de Relações Internacionais/USP, regionalismo aberto pode ser entendido como uma “forma de integração, baseada na adequação entre cooperação e abertura econômica.(...) O conceito de regionalismo aberto surge da noção de que é possível fazer arranjos regionais de comércio que não prejudiquem, através de medidas protecionistas, a competitividade internacional.” ONUKI, Janina. *Perspectivas de expansão do MERCOSUL*. In: Política Externa, São Paulo: Paz e Terra, 1996, v. 5, n. 1, p. 134.

A aproximação da Bolívia ao MERCOSUL, concretizada com a entrada em vigor, em 28 de fevereiro de 1997, do Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL-Bolívia, poderá render grandes benefícios para ambas as Partes. Para a Bolívia, esse Acordo representa, principalmente, o tão almejado acesso ao Oceano Atlântico, surgindo, com a utilização dos portos brasileiros, perspectivas muito otimistas de incrementar suas exportações para os mercados dos Estados Unidos, União Européia e Japão. Para o MERCOSUL, representa um passo a mais rumo à consolidação do processo integracionista, agora já não mais restrito ao Cone Sul, mas sim, expandindo-se pela América do Sul.

Constituído sobre os pilares da democratização política e da liberalização econômica, o MERCOSUL, contando com um universo de 200 milhões de habitantes e um PIB global estimado em torno US\$ 730 bilhões, tem se destacado no contexto mundial ao demonstrar marcante dinamismo tanto em relação ao seu desenvolvimento como quanto às relações com outros blocos regionais<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Se considerarmos também os números dos seus parceiros privilegiados Chile, com 14,5 milhões de habitantes e PIB da ordem de US\$ 49,7 bilhões, e Bolívia, com 7,6 milhões de habitantes e PIB em torno de US\$ 6,9 bilhões, os indicativos do MERCOSUL passam a 229 milhões de habitantes e PIB aproximado de US\$ 782 bilhões.

## CAPÍTULO III

### UMA INTRODUÇÃO AO TURISMO

#### 3.1 Considerações sobre a Cientificidade do Turismo

##### 3.1.1 A Evolução do Turismo no Pensamento Científico Internacional

O estudo do turismo como um corpo de conhecimento sistemático e cumulativo apresenta uma evolução linear, na qual a pesquisa tem importante papel.

Os primeiros estudos sobre turismo, então na esfera das disciplinas de geografia e economia, iniciaram-se na década de 1870. Em 1905, J. Stradner introduziu a expressão *geografia do turismo* na terminologia científica da atividade.

Na Alemanha, do final da década de 20 até o início da Segunda Guerra Mundial, uma destacada corrente teórica conhecida como *Escola Berlinense*<sup>69</sup> desenvolveu estudos enfocando os aspectos de ocupação espacial e os efeitos econômicos do turismo.

Segundo REJOWSKI, “em 1942, surge uma obra considerada fundamental para o estudo científico do turismo, intitulada *Grundriss der Allgemeinen Fremdenverkehrslehre* (Fundamentos gerais do ensino do turismo), escrita por dois professores suíços, W. Hunziker e K. Krapf(...)”<sup>70</sup>.

Como fenômeno de elevada complexidade, o turismo influencia, direta ou indiretamente, diversos aspectos da vida humana. Essa visão abrangente do turismo foi muito bem destacada pelos dois professores suíços, os quais foram os primeiros a focar o estudo do fenômeno turístico como uma *ciência integral do turismo*, na qual o turismo é o conjunto de relações e fenômenos resultantes do deslocamento e da permanência de pessoas em localidades diferentes daquelas nas quais residem ou trabalham, contanto que tais deslocamentos e permanências não sejam motivados por uma atividade lucrativa principal, permanente ou temporária<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> BENI, Mário C. apud REJOWSKI, Miriam. *Turismo e Pesquisa Científica*, p.16.

<sup>70</sup> REJOWSKI, Miriam. *Idem*, p.16.

<sup>71</sup> REJOWSKI, Miriam. *Turismo e Pesquisa Científica*, p.16.

Com a criação, em 1951, da *Association Internationale d'Experts Scientifiques du Tourisme* (AIEST), a pesquisa em turismo passou a contar com um centro onde os estudos eram sistematizados e divulgados no meio acadêmico.

Destaca-se, também, nas décadas de 1960 e 1970, a importante produção bibliográfica especializada, nos Estados Unidos da América.

### 3.1.2 Bases Epistemológicas para uma Teoria do Turismo

A complexidade da vida moderna convive com uma profunda crise de paradigmas, pela qual, o homem sente-se livre e acorrentado ao mesmo tempo; dispõe de uma infinidade de informações, mas muitas vezes falta-lhe a convicção de saber qual rumo tomar.

As Ciências Sociais representam um importante papel na tentativa de oferecer ao homem respostas para suas dúvidas acerca dos fenômenos que permeiam seu dia a dia.

Segundo RODRIGUES,

“estamos num tempo de transição, um tempo que requer o resgate da capacidade de formular perguntas simples, como no tempo precursor da ciência moderna, meados do século XVIII, quando Rousseau se preocupava com a indagação das relações entre ciência e virtude. Transcorridos dois séculos e meio, período de nascimento, ascensão e crise das ciências naturais e sociais, voltamos ao mesmo ponto. Período de monumental avanço tecnológico, durante o qual, entretanto, não se chegou a resolver o problema da sobrevivência dos povos e muito menos do acesso à felicidade”<sup>72</sup>.

Sob o paradigma da racionalidade da modernidade, as ciências sociais perderam, em parte, seu destaque, em detrimento do desenvolvimento das ciências naturais, amparadas por princípios e leis dogmáticos.

SANTOS já afirmava, em 1988, que

“A ciência social será sempre uma ciência subjetiva e não objetiva como as ciências naturais; tem que compreender os fenômenos sociais a partir das atitudes mentais e do sentido que os agentes conferem às suas ações, para o que é necessário utilizar métodos de investigação e mesmo critérios epistemológicos diferentes dos correntes nas ciências naturais, métodos qualitativos

<sup>72</sup> RODRIGUES, Adyr B. *Turismo e espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar*. p.15.

em vez de quantitativos, com vista à obtenção de um conhecimento intersubjetivo, descritivo e compreensivo, em vez de um conhecimento objetivo, explicativo e nomotético”<sup>73</sup>.

Um novo paradigma se configura, rompendo os rígidos limites impostos pelo método cartesiano, buscando uma postura transdisciplinar cujo objetivo primordial é o conhecimento total.

Partindo-se desse pressuposto e considerando-se que o turismo é um fenômeno eminentemente social, ainda que seus principais efeitos sejam de caráter econômico, devemos pensar na construção de uma teoria do turismo enquanto conhecimento cumulativo e sistemático, visando consolidar o estudo do fenômeno turístico no cenário das Ciências Sociais.

ROCHA CENTENO preocupou-se em estabelecer sólidas bases epistemológicas para uma teoria do turismo, a partir da definição de categorias. Segundo ele:

*El primer paso para obtener conocimiento sobre el turismo es observar y examinar el fenómeno para describirlo y en esa descripción captar sus características esenciales y generales*<sup>74</sup>.

Identifica-se dois elementos fundamentais no fenômeno turístico, quais sejam: um, o sujeito ou a consciência; o outro, o objeto, ou seja, todos os fatos relacionados com o turismo. Somente se chegará a um conhecimento verdadeiro e profundo do turismo, através da consonância entre o real e o imaginário, significa dizer, entre a imagem formada na consciência e o objeto verdadeiro.

Depois de questionar-se acerca da apreensão, origem, essência, formas de conhecimento e do critério de verdade, o autor<sup>75</sup> apresenta as seguintes conclusões:

1. *El conocimiento del turismo puede aprehenderse al investigar cuáles son sus principios, fundamentos y cómo se pueden relacionar por medio de la razón.*
2. *Se debe abordar el conocimiento a través de los datos empíricos generados por la experiencia, ya que la comprobación exacta de hechos a través de la observación, valida los resultados de una investigación.*

<sup>73</sup> Apud RODRIGUES, Adyr B. Idem, p.14.

<sup>74</sup> ROCHA CENTENO, Rogelio. *Metodología de la investigación aplicada al turismo*. p.13.

<sup>75</sup> ROCHA CENTENO, R. *Metodología de la investigación aplicada al turismo*, p.18.

3. *El fenómeno del turismo existe independientemente de los investigadores, por lo tanto, es un hecho real y esa realidad sólo podrá comprenderse por la razón.*

4. *Aceptaron que existen formas racionales e intuitivas para conocer; por lo tanto, utilizarán las dos para apropiarse del conocimiento sobre turismo.*

5. *Aceptaron que el criterio de verdad, llamado de la evidencia inmediata, es válido para los contenidos de la percepción; pero, para los contenidos del pensamiento se podría encontrar evidencias de certeza por medio del principio de causalidad, es decir, los investigadores se basarán en el criticismo como forma para aprehender el conocimiento; el empirismo como origen de dicho conocimiento y en el realismo crítico como esencia de aquél. Además, utilizarán el raciocinio y la intuición como formas de conocimiento y aplicarán el criterio de verdad y el principio de causalidad para dar certeza a sus investigaciones.*

As categorias filosóficas<sup>76</sup> são especialmente importantes para situar o conhecimento do turismo na realidade dos fenômenos, bem como para obter um conhecimento universalmente válido, porque conseguem expressar idealmente aspectos da realidade que são comuns a todos os fenômenos do mundo objetivo. Valendo-se das categorias de substancialidade, fenômeno, causalidade, lei, dentre outras, o autor procura identificar os elementos principais no fenômeno turístico.

#### a) *Categoria da substancialidade*

O conceito de substancialidade deriva do vocábulo *subtare*, que significa servir de base. Assim, o autor identifica duas relações principais: a primeira, entre a substância e os acidentes que resulta na subsistência; a segunda relação, entre os acidentes e a substância, resultando na inerência. Nas investigações turísticas buscar-se-á estabelecer a relação entre inerência e substância, com base no princípio da identidade o qual determina que todo objeto do pensamento guarde identidade consigo mesmo. Exemplificando: o fluxo de

---

<sup>76</sup> ROCHA CENTENO explica que *las categorías son atributos o cualidades de los objetos de estudio, por medio de las cuales se fijan las características o la esencia de dichos objetos.(...)Las categorías filosóficas se refieren a todo objeto, a todo proceso y, por la universalidad de su aplicación, a todos los fenómenos y procesos de la realidad.* In: ROCHA CENTENO, R. *Metodología de la investigación aplicada al turismo.* p. 19.

turistas vem a ser a substância e as facilidades proporcionadas para atender às necessidades dos turistas são os acidentes.

#### b) *Categoria do fenômeno*

Para que tenham validade, as categorias utilizadas deverão ser adequadas à realidade estudada, ou seja, aos processos e situações concretos. A natureza fenomenológica do turismo deriva da sua própria essência e se manifesta nos diversos âmbitos: cultura, meio ambiente, economia, antropologia, entre outros. Essa essência pode ser dividida em três aspectos: a utilização do tempo livre, os recursos econômicos envolvidos e a necessidade premente de recreação como fuga à realidade cotidiana marcada pelo trabalho e pelos compromissos. Sem a combinação desses três aspectos não existiria o turismo enquanto fenômeno. A vantagem de se aplicar o método fenomenológico ao turismo reside em se obter uma imagem do objeto de estudo, no caso, o turismo, o mais próxima possível do próprio objeto, e como tal, mais verdadeira.

#### c) *Categoria da causalidade*

Para toda mudança, há uma causa a embasá-la, o que leva Rogelio ROCHA CENTENO a afirmar que: *el fenómeno observado aparece siempre después de la causa.(...) Los fenómenos obedecen al principio del determinismo, es decir, se producen necesariamente por ciertas causas. No se pueden prever ni explicar los fenómenos sin establecer nexos causales*<sup>77</sup>.

Sob determinados aspectos a atividade turística tende a repetir-se ciclicamente, em função, principalmente, das causas essenciais, isto é, daquelas sem as quais o fenômeno não poderia ocorrer. A categoria da causalidade pode se revelar especialmente útil para embasar estudos sobre o turismo de massa. Ao considerarmos o turismo de massa como um fenômeno contemporâneo, podemos identificar como causa preponderante para a sua expansão, o fator transporte, uma vez que para atender a massiva demanda turística, é

---

<sup>77</sup> ROCHA CENTENO, R. *Metodología de la investigación aplicada al turismo*. p.23.



preciso desenvolver um sistema inter-modal de transporte, congregando rotas rodoviárias, aéreas, marítimas e ferroviárias numa ampla rede.

ROCHA CENTENO<sup>78</sup> parte do pressuposto de que *la realidad es fenoménica y que el turismo es fenómeno social que sólo se puede estudiar por el principio de causalidad, ajeno por completo a relaciones de tipo teleológico (de medios y fines) o hermenéutico (de interpretación).*

Devido ao fato de o turismo ser um fenômeno social, a realidade turística apresenta-se muito cambiante.

#### d) Categoria de lei

*La ley es una relación interna, necesaria y esencial de los fenómenos de la realidad e implica un nexo de causa a efecto; no abarca todos los nexos y relaciones, solamente los esenciales*<sup>79</sup>.

Ao analisar os fenômenos turísticos, os investigadores devem ater-se aos fatos essenciais, para uma melhor compreensão da realidade.

Grande parte dos estudos sobre turismo baseiam-se em estatísticas, colhidas por amostragem, nas quais se expressam as relações numéricas entre elementos fungíveis, ou seja, a combinação desses elementos leva à repetição indefinidamente do fenômeno turístico, o que serviria para explicar o turismo de massa.

WAHAB<sup>80</sup> entende o turismo como um sistema<sup>81</sup> dentro das Ciências Sociais.

Segundo ele,

“A Ciência Social é o conglomerado de disciplinas que trata

<sup>78</sup> ROCHA CENTENO, R. *Idem*, p.25.

<sup>79</sup> ROCHA CENTENO, R. *Metodología de la investigación aplicada al turismo*, p.25.

<sup>80</sup> É interessante observarmos a trajetória acadêmica e profissional do Prof. Salah-Eldin Abdel WAHAB, o qual realizou uma brilhante carreira tanto no Direito como no Turismo. Nascido no Egito, Salah, após formar-se em Direito, atuou como Promotor Público e Juiz no Cairo. Doutorou-se em Ciências Jurídicas e Direito Internacional Comparado pela Universidade de Cornell (EUA). Em 1963, foi nomeado Diretor Geral da Organização Nacional de Turismo, função que acumulava com as de Professor na Universidade do Cairo e Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro. Sob a gestão de Salah, o turismo transformou-se na principal atividade econômica do Egito, detentor de inigualável patrimônio arqueológico da Humanidade, bem como surgiram os primeiros cursos universitários dedicados ao estudo do turismo. Em 1973, Salah WAHAB, esteve durante quinze dias no Brasil, proferindo palestras que reiteraram seu elevado profissionalismo e dedicação ao turismo. In: WAHAB, Salah-Eldin A. *Introdução à administração do turismo*. Prefácio.

<sup>81</sup> *Todo sistema consiste de duas partes, a “descrição do seu estado” num momento dado, e a sua “dinâmica” que são a descrição dos estados sucessivos nas dimensões do tempo e do espaço.* In: WAHAB, Salah-Eldin A. *Op. cit.*, p.16.

de diferentes aspectos da vida humana na sociedade ou da vida do homem em grupo. Está associada aos elementos básicos que determinam os padrões gerais do comportamento humano. O sistema social, portanto, é formado por todas as pessoas do mundo, o papel por elas desempenhado, os seus hábitos, as suas preocupações em nível macro e micro, e as organizações e grupos aos quais pertencam”.

O turismo, como fenômeno social, político, econômico, representaria um sistema vinculado à *sociosfera*<sup>82</sup>, numa relação de interdependência e interação entre seus diversos elementos.

No Brasil, BENI defende a adoção da visão sistêmica no estudo do turismo, a qual seria a mais apropriada para apreender toda a complexidade do fenômeno turístico. Em sua tese de doutorado intitulada *Sistema de turismo: Construção de um modelo teórico referencial para aplicação na pesquisa em turismo*, defendida perante a Universidade de São Paulo (USP), em 1988, BENI analisa o turismo a partir da teoria dos sistemas, propondo um modelo teórico-referencial a ser aplicado nas pesquisas sobre turismo e apresenta um modelo informatizado para a entrada, atualização e recuperação de dados e informações do Sistema de Turismo (Sistur).<sup>83</sup>

### 3.1.3 A Natureza Interdisciplinar, Multidisciplinar e Transdisciplinar do Turismo

O turismo, enquanto corpo de conhecimento, mantém vínculos estreitos com as Ciências Sociais, e também com as Ciências Exatas e Naturais, mas do ponto de vista epistemológico, não podemos considerar esse corpo de conhecimento como uma disciplina<sup>84</sup> por faltar-lhe base teórica. O turismo, como objeto de estudo, tem estado subsumido a disciplinas tradicionais como a economia, a ecologia, e a sociologia, entre

<sup>82</sup> Para WAHAB, *sociosfera* é o objeto de estudo dos cientistas sociais, estando constituída por uma variedade de dimensões do conhecimento tais como imagens complexas, sistemas simbólicos, a consciência e muitos outros. Compreende também uma multiplicidade de disciplinas científicas tais como a Sociologia, a Psicologia, a Política, a Antropologia, o Direito, a Economia, etc.

<sup>83</sup> REJOWSKI, M. *Turismo e pesquisa científica*. p. 148.

<sup>84</sup> ROCHA CENTENO define disciplina como sendo *un conjunto específico de conocimiento susceptible de ser enseñado y que contiene sus propios antecedentes en cuanto a pedagogía, procedimientos, métodos y áreas de contenido.(...) El saber se encuentra dividido en áreas con métodos propios, procedimientos y leyes que conforman una disciplina*. In: ROCHA CENTENO, Rogelio. *Metodología de la investigación aplicada al turismo*. p.59.

outras, que enfocam-no segundo seus métodos e marcos teóricos específicos, próprios de cada disciplina. Fica nítido, portanto, o caráter multidisciplinar do turismo.

PRZECLAWSKI explicita que na

“pesquisa multidisciplinar [...] cada uma das disciplinas envolvidas usa seus próprios conceitos e métodos. Apenas o objeto principal da pesquisa é o mesmo. O background filosófico dos pesquisadores e seus pontos de vista da humanidade, da sociedade podem ser completamente diferentes. Assim, os resultados obtidos podem ser interpretados apenas no nível de cada disciplina em separado. A comparação complexa, o ponto de vista sintético são praticamente impossíveis, ou poderiam ser apenas muito superficiais”<sup>85</sup>.

O entendimento de ROCHA CENTENO sobre a natureza multidisciplinar do estudo do turismo nos diz que

“Lo multidisciplinario es una yuxtaposición de diversas disciplinas que se estudian sin establecer relaciones entre ellas. No hay que ser muy perspicaz para comprender que el turismo, como objeto de conocimiento, constituye un núcleo de enlace entre las diferentes disciplinas que lo tratan y, por este motivo, es factible relacionar las disciplinas en torno a un objeto de estudio común para conformar un cuerpo de conocimiento interdisciplinario”<sup>86</sup>.

Em relação à *pesquisa interdisciplinar*, PRZECLAWSKI descreve-a como a situação em que

“[...]alguém examina um determinado problema simultaneamente de diferentes lados (prismas) para considerar aspectos diferentes ao mesmo tempo[...]. De forma ideal, o líder ou diretor (coordenador) do projeto ou programa de pesquisa interdisciplinar deveria formular o problema de pesquisa e as bases teóricas para o mesmo. Então, ele [...] poderia organizar uma equipe composta de representantes de disciplinas científicas diferentes para empreender a pesquisa. Para conduzir essa pesquisa seria necessário aos vários pesquisadores usar amostra igual ou similar e conduzir a investigação na mesma localidade ou em localidades selecionadas de acordo com o mesmo critério. Apenas esse tipo de design e procedimento de pesquisa capacitaria uma compreensão holística, sintética do problema[...].”

<sup>85</sup> Apud REJOWSKI, M. *Turismo e pesquisa científica*. p.21.

<sup>86</sup> ROCHA CENTENO, R. *Op. cit.* p.58.

ROCHA CENTENO adota a noção de interdisciplinariedade proposta por Jean PIAGET, segundo a qual

“la interdisciplina es una interrelación orgánica de los conceptos de diversas disciplinas hasta el punto de constituir una nueva unidad formada con las aportaciones de cada una de las disciplinas particulares. Esto comprende un proceso de integración interna y conceptual que rompe la estructura de cada disciplina para construir una axiomática nueva y común a todas ellas con el fin de dar una visión unitaria de un sector del saber. A ese proceso se le asignó un concepto que también es aceptado, se le llama transdisciplina o paso a una nueva disciplina”<sup>87</sup>.

Para REJOWSKI<sup>88</sup>, a *transdisciplinariedade* envolveria um grupo de especialistas do mais alto nível, trabalhando em conjunto com elevado espírito de equipe interdisciplinar, sem impor suas próprias idéias. Seria o estado ideal para o desenvolvimento de estudos e pesquisas em uma área interdisciplinar como o turismo.

Atualmente, com a facilidade de acesso à informação e de interconexão entre centros de pesquisa das mais diversas partes do mundo, através da Internet, a pesquisa transdisciplinar tem grandes chances de concretizar-se, o que impulsionará significativamente os estudos turísticos

Dentre as disciplinas com as quais o turismo apresenta conexão multidisciplinar ou interdisciplinar, estão:

*Geografia* - o ramo da Geografia do Turismo propõe-se a estudar a distribuição espacial do fenômeno turístico, dentre outros enfoques.

*Economia* - através da qual se efetua o planejamento da exploração turística tomando por base os indicativos de demanda e oferta.

*Sociologia* - procura explicar as manifestações do turismo baseado nas interações entre turistas e hospedeiros.

*Psicologia* - estuda as motivações e reações do turista.

*Antropologia* - visa a compreensão das viagens de lazer no meio em que se inserem.

*Direito* - tendo em vista o caráter contratual presente na comercialização do produto turístico, desde o momento em que o turista escolhe uma Agência de Viagens, passando

<sup>87</sup> Idem, p.58.

<sup>88</sup> REJOWSKI, M. *Turismo e pesquisa científica*. p.22.

pelo transporte até chegarmos à hospedagem, resulta nítida a relação do Turismo com o Direito.

*Ecologia* - relaciona as correntes turísticas com a degradação ambiental nas localidades turísticas de grande afluência.

Além dessas, citariamos ainda, a Engenharia, a Arquitetura, a Administração, o Marketing e a História, como disciplinas que contribuem para o estudo das atividades turísticas.

Podemos ressaltar as relações do Turismo com três disciplinas em especial, quais sejam: a Economia, a Ciência Política e o Direito.

#### a) *O Turismo e a Economia*

É estreito o relacionamento do turismo com a Economia, na medida em que as atividades turísticas podem contribuir para o desenvolvimento econômico. A satisfação das necessidades humanas, na forma de bens e serviços, e mediante o gerenciamento dos escassos recursos à disposição constitui o objeto primordial da Economia, e o Turismo visa satisfazer as necessidades de fuga do cotidiano, do prazer de viajar, oferecendo experiências positivas.

A esse respeito WAHAB entende que,

“O Turismo é um fenômeno que acarreta a transferência de capital de um país para outro através do movimento de turistas que vão a um certo “produto” turístico e o consomem. São consumidores em potencial do complexo de bens e serviços que é oferecido com um objetivo específico. O turismo, através dos seus aspectos de consumo e investimento, afeta diversos setores do sistema econômico de um determinado país, e acredita-se que seu efeito multiplicador seja mais alto do que o observado em outros setores da economia tais como a indústria, particularmente nos países em desenvolvimento onde ativa uma gama maior de ciclos produtivos”<sup>89</sup>.

#### b) *O Turismo e a Ciência Política*

O objeto de estudo da Ciência Política é a estruturação do Estado, enquanto autoridade política, ou seja, a estrutura governamental.

---

<sup>89</sup> WAHAB, Salah-Eldin A. *Introdução à administração do turismo*. p.17.

A presença do Estado na esfera do turismo é significativa uma vez que se trata de atividade cujos impactos econômicos, sociais e ambientais devem ser previstos e monitorados através de planejamentos e políticas eficazes.

*O Turismo, como um campo de interação entre os povos através das fronteiras nacionais de vários estados, é um importante campo de ação estatal. A extensão das facilidades fornecidas aos turistas nas formalidades de fronteira, tais como passaporte, exigências de vistos, controles alfandegários, controle de câmbio, etc., é normalmente afetada pelo clima político prevalecente<sup>90</sup>.*

Em se tratando do Turismo no âmbito da integração regional, no nosso caso, do MERCOSUL, esses aspectos relativos às formalidades de fronteira são particularmente importantes, e serão vistos com maior profundidade no Capítulo V.

### c) *O Turismo e o Direito*

Num ramo de atividade tão complexo como é o Turismo, envolvendo pessoas, empresas e governos, os conflitos são inevitáveis e numerosos, fazendo-se necessária a intervenção do Direito não apenas para solucionar esses conflitos com também para regulamentar as atividades turísticas, que deveriam seguir um rigoroso planejamento, com a previsão de severas sanções àqueles que o descumprissem.

Identificamos abaixo alguns domínios em que o Direito se faz presente no Turismo.

1) O primeiro deles situa o turismo no campo de influência do *Direito Internacional*, de vez que se trata de atividade que permeia as fronteiras dos países, pelo fluxo de pessoas e divisas, caracterizando-se como um fenômeno internacional, e sendo matéria de interesse dos Estados quando da assinatura de tratados e convenções. Como exemplo podemos citar a Convenção Internacional relativa ao Contrato de Viagem, firmada em Bruxelas, em 1970.

A regulamentação e o controle da entrada e permanência de estrangeiros nos países, são pertinentes ao Direito Internacional, implicando em questões de segurança nacional, política governamental, controle de doenças endêmicas, e até proteção do mercado de trabalho nacional.

---

<sup>90</sup> Idem, p.17.

2) Em seguida, podemos vislumbrar a influência do *Direito Comunitário e do Direito de Integração* no Turismo. A simplificação das formalidades alfandegárias e de imigração é uma tendência mundial crescente, principalmente, em virtude da emergência dos processos de globalização e integração regional. Nos países-membros da União Européia, os cidadãos ditos *comunitários* podem circular livremente sem qualquer restrição ou controle de fronteira. Os cidadãos não-*comunitários*, passam por apenas um controle de imigração, ao ingressarem na UE através de algum dos países-membros, passando a ter livre trânsito durante três meses, por força do Tratado de Schengen. No âmbito do MERCOSUL, os cidadãos nacionais de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, contam com a facilidade de ingressarem nesses países mediante a apresentação de simples documento nacional de identificação, não sendo obrigatória a apresentação de passaporte e nem exigível qualquer espécie de visto.

3) O *Direito do Trabalho* preocupa-se em regulamentar as relações trabalhistas também na órbita das atividades ligadas ao turismo, tais como hotelaria e guias de turismo.

4) O *Direito Administrativo*, através do *poder de polícia*, contribui para a execução e o cumprimento de planos e políticas turísticas na medida em que regulamenta e fiscaliza a ocupação e o uso do espaço físico, essencial para as atividades ligadas ao turismo.

5) O turismo envolve a segurança física e patrimonial dos turistas num determinado território. Assim, o *Direito do Consumidor*, cumpre seu papel na proteção do turista enquanto consumidor de produtos e serviços turísticos.

Em países como a França e a Espanha existem ramos do Direito diretamente ligados ao turismo, como, por exemplo, o *Droit du Tourisme* e o *Derecho Turístico* ou *Derecho Administrativo Turístico*, respectivamente.

Além dessas disciplinas tradicionais, podemos ressaltar também a relação do Turismo com a Geografia.

O estudo do turismo a partir de um enfoque geográfico, ou seja, de ocupação espacial, é objeto da Geografia do Turismo, expressão datada de 1905, escrita por J. Stradner em Graz, Áustria. Segundo A. L. GÓMEZ<sup>91</sup>,

*Stradner fue el introductor en la bibliografía germana especializada del término Geografía del Turismo (Fremdenverkehrs Geographie), el cual, desde entonces, ha servido*

---

<sup>91</sup> Apud RODRIGUES, A. B. *Turismo e espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar*. p.40.

*para designar a la rama de nuestra disciplina que se ha ocupado de analizar de una manera particular ciertos impactos producidos por lo que de una manera amplia pudiéramos llamar el fenómeno del ocio.* Depreende-se, portanto, que o conteúdo do ócio é mais amplo do que o do turismo.

Segundo RODRIGUES,

“Nos países centrais de tradição geográfica, no caso a França, os trabalhos de Geografia do Turismo começam a se tornar expressivos a partir da década de sessenta, motivados pelo grande incremento do turismo nos anos de prosperidade econômica que marcam o período pós-guerra. Além da revitalização dos espaços já valorizados pelas atividades de recreação com as tradicionais estâncias termiais, as praias e as montanhas, criam-se e diversificam-se novos espaços de lazer e de turismo motivados prioritariamente pelos interesses econômicos das classes empresariais, indo ao encontro das novas aspirações da população que, manipulada pelos meios de comunicação de massa, é levada a consumir o produto turístico como uma mercadoria igual a outra qualquer”<sup>92</sup>.

Através dos estudos da Geografia do turismo pode-se avaliar o impacto ambiental provocado pelo fenômeno turístico, a relação custo-benefício do empreendimento turístico face à comunidade, o papel do Estado no planejamento turístico, visando equilibrar os interesses empresariais, especialmente a especulação imobiliária, com a preservação do meio ambiente.

### 3.2 O Que É Turismo ?

Etmologicamente, a palavra *turismo* possivelmente deriva do vocábulo inglês *tour* citado pela primeira vez em um documento, no ano de 1760, em sua forma transitiva *to make a tour (or circuits journey in which many places are visited for recreation or business)*<sup>93</sup>, ou seja, fazer um circuito visitando muitos lugares por motivo de recreação ou negócios.

*Tour* seria um galicismo, do francês *tour*, assimilado pelo inglês do século XVIII, o que somado ao fato de que a atividade turística moderna iniciou-se pioneiramente na

<sup>92</sup> RODRIGUES, A. B. *Turismo e espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar*. p.51.

<sup>93</sup> FERNÁNDEZ FÚSTER, Luis. *Introducción a la teoría y técnica del turismo*. p.21.



Inglaterra, conduz à invenção inglesa das palavras *tourism* e *tourist*, respectivamente, turismo e turista.

Outros autores como HAULOT<sup>94</sup> advogam a origem hebréia da palavra *tour*, a qual derivaria do vocábulo *tur*, do hebreu antigo, cujo significado seria viagem de descoberta,<sup>o</sup> reconhecimento, exploração, estando ligada a uma passagem na Bíblia (Números, cap. XII, vers. 17) em que Moisés envia um grupo de representantes à Terra Prometida (Canaã) com o intuito de colherem informações acerca das condições topográficas, demográficas e agrícolas.

RAMÍREZ BLANCO<sup>95</sup> aduz à referência que *The Shorter Oxford English Dictionary*, publicado em Oxford, Inglaterra, em 1950, faz às palavras turista e turismo, reportando-se a 1800 e 1811, respectivamente:

*Turista: Aquel que hace un viaje; el que viaja por recreación, el que viaja por placer o cultura, visitando ciertos lugares por sus objetos, escenarios o por gusto.*

*Turismo: Teoría y práctica del viajar; viajar por placer.*

Nos seus primórdios tempos, a palavra *turismo* era entendida apenas como viagem por prazer. Com o tempo essa noção foi sendo alterada, até mesmo em função da complexidade da vida humana, passando a significar não apenas aquelas viagens em que a motivação principal seja o prazer, a recreação, mas também, as viagens de estudo, de negócios, de tratamento de saúde, entre outras.

Os dois argumentos mais utilizados para sustentar essa expansão do significado da palavra *turismo* são:

a) o argumento numérico, segundo o qual, no decorrer da História, desde a Antigüidade até os nossos dias, a motivação do homem para viajar esteve muitas vezes fundada em motivos outros que não a busca do prazer, e sim o desejo de conhecer e conquistar novos territórios, realizar intercâmbio comercial, peregrinação religiosa, entre outros.

b) o segundo argumento refere-se ao comportamento de quem viaja. O turismo é um fenômeno que envolve deslocamento humano, e portanto, está diretamente ligado ao caráter comportamental desse fluxo de pessoas. Assim, um homem de negócios que viaja ao Exterior, após fechar um contrato de negócios muito importante, pode dedicar seu tempo

<sup>94</sup> Apud FERNÁNDEZ FÚSTER, L. *Op. cit.* p.22.

<sup>95</sup> RAMÍREZ BLANCO, Manuel. *Teoría general de turismo.* p.29.

livre para passear pela cidade em que se encontra, visitando seus pontos turísticos, comprando produtos típicos para levar de presente a seus familiares, tirando fotografias que revelem os costumes, a História e a gente local. Estará, portanto, comportando-se como um típico turista, não obstante os motivos que o tenham levado àquela cidade sejam os negócios. Por que não considerar como turista, alguém que se comporta como tal e que realiza gastos com hospedagem, alimentação, transporte, e outros, que resultarão na entrada de divisas para o país?

O conceito de turismo tem variado no tempo, uma vez que a ação de viajar reflete o contexto histórico no qual está inserida a sociedade, com seus costumes e crenças, o que nos leva à conclusão de que cada civilização desenvolveu seu peculiar estilo de viajar segundo sua disponibilidade de recursos econômicos, de conhecimentos científicos acumulados e suas convicções políticas, culturais e religiosas.

O fenômeno turístico apresenta dois componentes essenciais, quais sejam, o turista, que é aquele que executa a ação de viajar, e o turismo, que vem a ser o conjunto de fenômenos encadeados decorrentes do ato de viajar. A partir desses dois componentes, foram construídas diversas definições de turismo como veremos a seguir.

Na primeira metade do século XX, predominava na Europa, até o advento da Segunda Guerra Mundial, um conceito de viagem de prazer que BORMANN<sup>96</sup>, assim sintetizou, em 1930:

*Turismo es el conjunto de los viajes, cuyo objeto es el placer o por motivos comerciales, profesionales u otros análogos y durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal. No son turismo los viajes para trasladarse al lugar de trabajo.*

Nessa época, para se definir o turismo, tomava-se por base o deslocamento dos viajantes por prazer.

Nos anos imediatamente anteriores à Segunda Guerra Mundial, os impactos econômicos do turismo sobre as comunidades e países receptores passam a ser considerados muito importantes.

A definição adotada pela Sociedade das Nações na segunda metade deste século, restringia o termo turismo ao ato de uma pessoa viajar durante vinte e quatro horas ou mais

---

<sup>96</sup> Apud FERNÁNDEZ FÚSTER, L. *Introducción a la teoría y técnica del turismo*. p.23.

por qualquer outro país que não fosse o seu de residência habitual. Como se pode perceber, esta definição é inadequada ao fenômeno turístico na medida em que não considera, por exemplo, o turismo interno ou doméstico, isto é, aquele que se realiza dentro do próprio país de residência do viajante.

Para a Sociedade das Nações<sup>97</sup>, turistas eram :

1. As pessoas que realizassem uma viagem por prazer ou por motivo de visita a familiares, saúde, etc.
2. As pessoas que se deslocassem para participar de eventos ou em virtude de seu próprio serviço ou atividade, tais como, cientistas, diplomatas, membros de ordens religiosas, atletas, etc.
3. As pessoas que viajassem por motivo de negócios.
4. Os visitantes dos cruzeiros marítimos, inclusive quando a duração de sua estada fosse inferior a vinte e quatro horas, caso em que deveriam aparecer nas estatísticas como um grupo à parte.

A Sociedade das Nações não considerava como turistas:

1. As pessoas que viessem a ocupar um emprego no país, com ou sem contrato de trabalho, ou exercer qualquer atividade profissional.
2. As pessoas que viessem a fixar residência no país.
3. Os estudantes e jovens alojados em pensionatos ou escolas. (A partir de 1950, foram admitidos como turistas).
4. As pessoas que vivessem nos limites das fronteiras e aqueles que estivessem domiciliados em um país e trabalhassem em outro.
5. Os viajantes em trânsito sem parada no país, ainda que para atravessar o país levassem mais de vinte e quatro horas.

Com a massificação do turismo no período pós-Segunda Guerra Mundial, a definição de turismo teve que ser expandida para acompanhar as mudanças decorrentes das inovações tecnológicas e da explosão demográfica mundial.

Para FERNÁNDEZ FÚSTER,

“Turismo es, por un lado, conjunto de turistas, que cada vez

---

<sup>97</sup> FERNÁNDEZ FÚSTER, L. *Introducción a la teoría y técnica del turismo*. p.26.

son más numerosos; por el otro, son los fenómenos y relaciones que esta masa produce a consecuencia de sus viajes. Turismo es todo el equipo receptor de hoteles, agencias de viajes, transportes, espectáculos, guías-intérpretes, etcétera, que el núcleo debe de habilitar para atender a las corrientes turísticas que lo invaden - y que promovería si no las recibiese - (...) También es Turismo los efectos negativos o positivos que se producen en las poblaciones receptoras - económicos, sociales, religiosos, etc. - por el "contagio" de los extranjeros y entre estos últimos. (...) Turismo es también, por paradoja, el efecto que se produce en un núcleo receptor cuando se corta la afluencia turística. Es decir, que pueden darse efectos turísticos - negativos - sin turistas"<sup>98</sup>

Como se observa, o autor espanhol constrói uma definição de Turismo partindo dos efeitos - positivos e negativos - causados pelo fenômeno turístico.

Em 1981, a Organização Mundial do Turismo (OMT)<sup>99</sup> elaborou definições que ajudam a delimitar o turismo internacional e o nacional, como veremos a seguir.

Segundo a OMT, na composição do turismo internacional temos:

- a) os *turistas internacionais* que são aquelas pessoas que visitam um país, permanecendo no mínimo vinte e quatro horas, inclusive pernoitando, com os seguintes objetivos: recreativos; médicos; religiosos; estudos/pesquisas; assuntos familiares; eventos esportivos; conferências/congressos; negócios.
- b) Também são considerados turistas internacionais, os membros de tripulações de meios de transporte internacionais, os técnicos contratados para a instalação de equipamentos e máquinas e funcionários de missões estrangeiras que estejam atuando no país, desde que seu tempo de permanência seja inferior a um ano.
- c) Consideram-se *excursionistas*<sup>100</sup> *internacionais* as pessoas que visitam um país por período inferior a vinte e quatro horas, sem pernoitarem. Nessa categoria estão incluídos os passageiros dos cruzeiros marítimos, que visitam o país mas pernoitam no navio, e os passageiros aéreos que estejam em trânsito pelo país, apenas para troca de voo, sem que ingressem oficialmente no país de escala da aeronave.

<sup>98</sup> Idem, p.26-27.

<sup>99</sup> Apud RUSCHMANN, Doris v. de M. *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. p. 152-153.

<sup>100</sup> Excursionismo pode ser entendido, também, como o movimento de êxodo nas cidades, em direção ao campo, à praia, à montanha, etc, quando o tempo disponível é curto, como por exemplo, nos finais-de-semana.

Não são considerados turistas internacionais:

- a) Os imigrantes, refugiados, nômades ou pessoas que tenham a intenção de permanecer no país por um período superior a um ano.

Na composição do turismo nacional ou doméstico, temos:

- a) *Turistas domésticos*: são aquelas pessoas que viajam a destinos situados dentro do país no qual residem com intenção permanente, por um período maior do que vinte quatro horas, com pernoite, e menor do que um ano, motivados por férias, atividades esportivas, eventos, negócios, estudos, visitas a familiares e amigos, religião, tratamento de saúde e missões diplomática ou políticas.
- b) *Recreacionistas domésticos*: são aquelas pessoas que viajam por um período inferior a vinte e quatro horas, sem pernoitarem, dentro do próprio país em que residem, com as mesmas motivações que os turistas.

Dentre as recomendações da Organização Mundial do Turismo (OMT), para se definir adequadamente o turismo interno nos países, podemos citar:

1. Devem ser considerados turistas domésticos não apenas os viajantes nacionais mas também os viajantes internacionais que realizem viagens dentro do país após terem ingressado nele.
2. Devem ser excluídas das estatísticas de turismo aquelas pessoas que realizem viagens de negócios freqüentemente.
3. É importante adotar-se critérios que distingam a migração interna permanente e a temporária.

Muito se fala em turismo, mas poucos são os que têm a percepção de sua complexidade. WAHAB conseguiu apreender com rara precisão o fenômeno turístico:

“O turismo é uma atividade humana intencional que serve como meio de comunicação e como elo da integração entre povos, tanto dentro de um mesmo país como fora dos limites geográficos dos países. Envolve o deslocamento temporário de pessoas para outra região, país ou continente, visando à satisfação de necessidades outras que não o exercício de uma função remunerada. Para o país receptor, o turismo é uma indústria cujos produtos são consumidos no local formando exportações invisíveis. Os benefícios originários deste fenômeno podem ser verificados na vida

econômica, política, cultural e psicossociológica da comunidade”<sup>101</sup>.

### 3.3 Breve Histórico Do Turismo No Mundo

O surgimento do turismo está estreitamente relacionado com a conquista de uma liberdade básica: a do chamado tempo de ócio. Criada pelo homem, já que pelas leis da natureza o tempo é único e indivisível, a divisão em tempo de trabalho e tempo de ócio originou-se dos conflitos entre as forças e classes sociais, em que os vencedores impunham aos vencidos o trabalho como tarefa indigna, reservando para si o direito ao descanso.

Através da História podemos identificar as origens do turismo como forma de descanso e lazer, desde os tempos da Antigüidade, como nos impérios egípcio e babilônico nos quais já se podia constatar a existência de alguns fatores como instalações e serviços visando atender as demandas dos turistas, ainda que de modo muito rudimentar.

A realização de festivais religiosos e feiras costumavam atrair multidões às cidades do Antigo Egito com o intuito de praticar sua fé, admirar a arquitetura e os objetos de arte. Para dar suporte a todo esse fluxo de pessoas começaram a surgir os serviços em que vendedores de alimentos e bebidas, mercadores de recordações, artistas ganhavam a vida satisfazendo as necessidades dos turistas.

Os afrescos egípcios datados de 2.000 anos a.C., retratavam os edifícios apreciados pelos turistas, cumprindo o papel de perpetuar as boas experiências vividas nas viagens.

Os gregos antigos, já no ano 300 a.C., viajavam, principalmente por via marítima, para visitar lugares onde acreditavam estarem os deuses com poder de cura. Inicialmente orientados para os festivais religiosos, descobriram as viagens por prazer e para disputarem competições esportivas, como os famosos Jogos Olímpicos. Assim, um grande número de pessoas afluía aos teatros e ginásios, o que contribuiu para consolidar a clássica cultura grega.

Segundo HOLLOWAY<sup>102</sup>,

*Ya para el siglo V a.C., Atenas se había convertido en un importante destino para los viajeros que visitaban los principales lugares de interés, como el Partenón. Las*

<sup>101</sup> WAHAB, S.-E. A. *Introdução à administração do turismo*. p.26.

<sup>102</sup> HOLLOWAY, J.Christopher. *El negocio del turismo*. p.36.

*posadas, con frecuencia adyacentes a los templos, se establecían en grandes poblados y en los puertos marítimos para cubrir las necesidades de los viajeros.*

As instalações, por esta época, eram sumamente básicas, sem janelas nem tampouco instalações sanitárias; apenas um catre para dormir.

Essas informações chegaram até os nossos dias graças aos escritos de Heródoto, falecido em cerca de 430 a.C., o qual pode ser considerado o primeiro narrador de viagens. Homem bastante viajado e culto, Heródoto, além de descrever minuciosamente os lugares visitados, também criticava a postura dos guias de turismo daquela época que, muitas vezes, cometiam exageros ao descreverem as atrações turísticas, como por exemplo ao divulgarem que as Pirâmides do Egito alcançavam em profundidade o mesmo que apresentavam em altura. O filósofo Plutarco compartilhava dessa denúncia, e um século antes do nascimento de Cristo, chamava a atenção para o fato de os guias estenderem-se demasiadamente na descrição de inscrições e epitáfios, chegando mesmo a enfadar os turistas.

Mas foi durante o Império Romano que o turismo, na Antigüidade, floresceu sob condições mais favoráveis. Devido à vasta extensão de seus domínios, que cobriam territórios desde a Inglaterra até a Síria, os romanos viajavam pela Sicília, Grécia, Egito, Palestina, chegando mesmo a lançar guias para os viajantes contendo os itinerários possíveis de serem percorridos, bem como os hotéis e pousadas, com o intuito de facilitar as viagens. Roma destacava-se como uma cidade cosmopolita e proporcionava, a título de lazer, os espetáculos circenses e as termas, entre outras atrações. Naqueles tempos como nos dias atuais, já se manifestava o desejo de fuga da realidade cotidiana, e os que possuíam maiores recursos econômicos, deslocavam-se para as famosas vilas romanas, esplendorosas residências situadas nas colinas periféricas, em ostensiva demonstração de poder e riqueza. Os romanos dedicaram especial atenção ao item segurança nas viagens empreendidas. A *Pax Romana* oferecia, aos que pretendessem viajar:

- a) condições de segurança para se deslocarem por todo o território romano;
- b) facilidade de comunicação em latim e grego;
- c) ótima aceitabilidade da moeda romana, o que vinha a favorecer os negócios;
- d) estradas em perfeitas condições<sup>103</sup>;

<sup>103</sup> Em relação às estradas romanas, CASTELLI destaca algumas vias que se tornaram célebres: Via Appia (construída em 312 a.C.) ligando Roma ao porto de Brindisi, ponto de partida para as rotas marítimas do Oriente, Via Flaminia (220 a.C.) ligando Roma a Rimini, Via Aemilia (200 a.C.) ligando Rimini a Milão e Atenas e a Via Aurélia (144 a.C.) ligando Roma a Gênova, Marselha e Cadix. A rede de

e) conexões marítimas regulares especialmente entre Ostia e Alexandria.

Com as invasões bárbaras e o colapso do Império Romano, as viagens por longas distâncias deixaram de ser seguras, para se transformarem em atividade difícil e pouco atrativa, realizada somente por aqueles que tinham expressa necessidade de fazê-lo, como os mercadores, músicos e trovadores.

Na Idade Média, predominavam as viagens de curta e média distâncias, motivadas pela participação em festividades religiosas, as quais eram bastante freqüentes por aquela época.

Segundo HOLLOWAY<sup>104</sup>, três eram os modos pelos quais os viajantes se deslocavam: a pé, quando se tratava de pessoa sem recursos; a cavalo ou transportados em liteiras, se pertencentes à aristocracia; e, por fim, em diligências puxadas por cavalos. Invernos rigorosos, estradas repletas de buracos e salteadores transformavam as viagens em verdadeiras aventuras com alto grau de risco. Assim, até a metade do século XVIII, as viagens por prazer estavam reservadas às elites que dispunham de dinheiro para garantir sua segurança e um mínimo conforto.

No início do século XVII, com as idéias propagadas pelo Renascimento, surge o chamado “grand tour” por meio dos quais se buscava complementar a educação dos jovens pertencentes à aristocracia inglesa viajando por diversos países como Itália, França, Espanha, costume logo adotado em outros países, bem como pela burguesia emergente.

Na primeira metade do século XIX, com o surgimento de novos meios de transporte tecnologicamente mais avançados, como o trem e o barco a vapor, mais pessoas se aventuraram a viajar, seja por prazer ou por motivo de negócios.

Ao se falar sobre o turismo no século XIX, mister se faz citar o nome de Thomas Cook, o qual, ainda que não tenha sido o pioneiro na organização de excursões para o público, teve, sem dúvida, um importante papel nessa fase do desenvolvimento do turismo devido ao seu alto senso de organização e redução, ao mínimo, das falhas na prestação dos serviços turísticos. Em 1841, organizou uma excursão de Leicester a Loughborough, na

---

estradas romanas perfazia aproximadamente 80.000 km, sendo tecnicamente tão bem traçadas que, durante séculos, serviram como vias de acesso principais. In: CASTELLI, Geraldo. Turismo: atividade marcante do século XX. p. 15.

<sup>104</sup> HOLLOWAY, J. C. El negocio del turismo. p. 38.



Inglaterra, por via ferroviária, com uma tarifa promocional, reunindo 570 pessoas e obtendo grande êxito. Em 1845, Cook organizava viagens sobre uma base completamente comercial.

Introduziu duas inovações no setor turístico que até os dias de hoje ainda são muito utilizadas. Em 1867, o cupom do hotel, que corresponderia ao *voucher* da atualidade, através do qual o cliente tem assegurado o seu direito aos serviços de hotelaria antecipadamente pagos. Em 1873, a “nota circular”, precursora do *travelcheck*, que facilitava o câmbio das moedas ao se percorrer países estrangeiros.

No século XX, a grande revolução no setor turístico é o advento do turismo de massa cujas origens mais remotas podem ser tenuemente endereçadas à década de 1920, nos Estados Unidos, com a introdução do automóvel, por Henry Ford, a preços acessíveis às camadas populares. Contudo, o efetivo surgimento do turismo de massa se dá após a Segunda Guerra Mundial, nos anos 1950, com a utilização dos aviões, que haviam atingido um bom nível tecnológico em virtude do conflito armado mundial, para vôos civis de longa distância.

A introdução comercial dos aviões a jato, em 1958, inaugura definitivamente a era do transporte aéreo mundial, aperfeiçoado, nos anos 1970 com a modalidade *charter*, ou seja, aeronaves fretadas em vôos integrados a pacotes turísticos que incluem traslados, transporte aéreo, hospedagem, seguros, guias, e em alguns casos, até mesmo alimentação.

### 3.4 O Turismo Global

Neste fim de século, o turismo se apresenta como um fenômeno econômico, político, social e cultural dos mais expressivos da contemporaneidade, inserindo-se no contexto global que ora vivenciamos, como expressão da dicotomia globalização-fragmentação, criando novas formas nas relações espaço-temporais, em nível mundial, regional e local.

Beneficiado pelos avanços tecnológicos da era global - especialmente nas áreas de transportes e informação - o turismo expande-se em escala planetária, trazendo para seu epicentro todos os territórios, culturas, povos e regiões.

No contexto global, fronteiras político-ideológicas e distâncias perdem seu significado face às inovações tecnológicas que permitem ao homem comunicar-se em tempo real e deslocar-se de um continente a outro gastando algumas horas apenas.

Com a tendência à conformação de blocos regionais, tais como MERCOSUL, NAFTA, UE, dentre outros, os Estados-nação passam a adotar políticas comuns visando alcançar o desenvolvimento sócio-econômico, aumentar seu poder de barganha em relação a outros países ou blocos e garantir sua inserção na nova ordem mundial. Tais medidas refletem-se no turismo, que encontra condições favoráveis para se desenvolver nas facilidades em relação à circulação de pessoas, bens e serviços previstas nos tratados integracionistas. Hoje, mais do que nunca, enormes contingentes de pessoas deslocam-se, em escala planetária, assim como, vultosas somas de capital circulam a cada minuto em operações financeiras globais. Isso contribui para transformar o turismo em uma das principais atividades econômicas e sociais da atualidade, destacando-se como forma de reprodução do capital e de captação de divisas. Segundo previsões da Organização Mundial de Turismo (OMT), sediada em Madrid, o turismo deverá movimentar, somente “na primeira década do século XXI, mais de um bilhão de turistas, garantindo emprego a cerca de 390 milhões de pessoas, e gerando, no ano 2000, uma movimentação global de divisas avaliada em US\$ 621 bilhões”<sup>105</sup>.

BENEVIDES conseguiu sintetizar, com precisão, a correlação entre globalização, pós-modernidade e turismo:

“O Turismo tem-se constituído na atividade econômica de maior peso e dinamismo na economia mundial, e, em suas outras dimensões (política, cultural e comportamental), tem-se caracterizado como uma das relevantes expressões da pós-modernidade, no que se refere aos valores ideológicos e aspirações nele veiculados e aos mecanismos tecnológicos que o viabilizam. Assim o turismo é uma das evidências significativas da chamada globalização da economia - no que se refere à homogeneização de processos produtivos e organizacionais em todo o mundo - no chamado período da pós-modernidade.(...)O desenvolvimento tecnológico e a informatização se associam na conjugação do encurtamento das distâncias e da homogeneização dos hábitos, viabilizando para os “inseridos” da globalização as viagens como símbolo de *status* e de consumo cultural, numa sociedade na qual a indústria cultural ganha significação e a proliferação dos

---

<sup>105</sup> CARVALHO, Caio Luiz de. *FHC aposta no turismo. E ganha*. Brasilturis Jornal, São Paulo, jan./1997, p.7

serviços em geral e dos destinados ao agenciamento empresarial e mercantil do tempo livre e do lazer constituem seguramente o último espaço conquista pela produção capitalista".<sup>106</sup>

A dualidade globalização-localização expressa-se no turismo, por um lado, quando se submete aos centros de decisão hegemônicos do capital internacional, conformando-se aos padrões globais, e, por outro, quando assume e preserva as peculiaridades locais. Não obstante a abrangência do processo globalizante, a dimensão local teve seu papel reforçado na medida em que a globalização depende de inovações para reproduzir-se: novas paisagens, novos lugares. Paralelamente ao processo de homogeneização, promove-se o incentivo à diversificação, recurso bastante explorado pelas operadoras turísticas na comercialização de novos produtos turísticos, havendo atualmente um forte apelo ao espírito de aventura, ao exótico, ao selvagem. Nessa perspectiva, têm relevância também, as cidades, as quais apresentam múltiplas possibilidades em termos de atrativos turísticos, favorecidas pela grande concentração populacional e comercial, pela infra-estrutura nas comunicações e hospedagem, e, principalmente, pelo valor histórico e arquitetônico.<sup>107</sup>

Segundo NAISBITT<sup>108</sup>, o turismo estaria sujeito às decisões dos indivíduos mais do que qualquer outra indústria, ou seja, em decorrência da maior disponibilidade de tempo para o lazer e das facilidades que a tecnologia proporciona, os indivíduos decidem que lugares visitar, meios de transporte utilizar, enfim, são suas decisões que movimentam o setor turístico. O autor norte-americano afirma: "Quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores." "Quanto mais universais nos tornamos, mais tribalmente agimos."<sup>109</sup>

Assim, quanto mais intensa se torna a atividade turística, mais os povos tendem a valorizar e preservar suas culturas, tradições, costumes e paisagens, como forma de oferecer aos turistas produtos diferenciados.

<sup>106</sup> BENEVIDES, Ireleno Porto. O PRODETUR-CE: o planejamento territorial do turismo como caso de planejamento governamental no Ceará. In : RODRIGUES, Adyr A.B.(org.). *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. p.168-169.

<sup>107</sup> A esse respeito, ver CARRERAS, Carles. Turismo urbano: el efecto de los megaeventos. In : RODRIGUES, Adyr A.B., *Op. cit.*, p.224-237.

<sup>108</sup> NAISBITT, John. *Paradoxo global*. p.115.

<sup>109</sup> Idem, p.4 e 20, respectivamente.

O desejo de experimentar novas culturas leva os homens a moverem-se pelo globo como bem o demonstram os números apresentados pela Organização Mundial de Turismo, sediada em Madri:

- o número de chegadas de turistas no mundo, em 1995, se aproxima dos 567 milhões de pessoas, 3,8% a mais do que em 1994.
- as receitas geradas pelo turismo internacional (excluindo o transporte internacional), cresceram 7,2% entre 1994/1995, chegando a US\$ 372 bilhões.
- as receitas decorrentes das atividades turísticas representam mais do que 8% das exportações mundiais e um terço do comércio mundial de serviços<sup>110</sup>

Não obstante estes números, o turismo ainda é relegado a plano secundário ou até mesmo ignorado, por muitos governos, nos tratados e acordos internacionais. A multiplicidade das práticas do turismo e a inexistência de uma visão do fenômeno turístico enquanto categoria podem explicar por que ele não é tratado de modo sério pela maioria dos governos e dos meios científicos.

Segundo CAZES<sup>111</sup>, o turismo vive um processo de mundialização contínua dos fluxos - de pessoas e de capitais - e dos territórios. A partir dos anos 1980, o cenário internacional reordenou-se, surgindo novos países ou regiões emissoras, como por exemplo, Japão, Europa Oriental, e receptoras, tais como os países da Ásia, África e América Central.

Houve uma redistribuição mundial, que, se não chegou a ser igualitária, propiciou aos países do Terceiro Mundo auferirem lucros da ordem de 45 bilhões de dólares com os fluxos de despesas turísticas, em 1988. Mesmo entre os países do Terceiro Mundo essa repartição de divisas turísticas apresenta-se de modo bastante desigual, concentrando-se em alguns países como México, Tailândia, Turquia, Marrocos, Egito, Argentina, enquanto que outros países situados na África, no Oriente Médio ou na América Latina, têm pequena expressão como destinos turísticos.

<sup>110</sup> Dados compilados do site da OMT na Internet, <http://www.world-tourism.org/wtich.htm>, em 09.set.1996.

<sup>111</sup> CAZES, Georges. Turismo e subdesenvolvimento: tendências recentes. In : RODRIGUES, Adyr A.B. Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais. p.77-85.

Os fluxos turísticos internacionais estão sujeitos a flutuações em virtude de fatores econômicos, políticos, étnicos, religiosos, os quais podem afetar significativamente esta importante atividade econômica e social, que é o turismo<sup>112</sup>.

Nas Antilhas, no Pacífico e em outras regiões do globo, o turismo tornou-se a principal fonte econômica, dinamizando a economia local. No entanto, CAZES<sup>113</sup> alerta para o aspecto ilusório desse elevado ingresso de divisas estrangeiras em países não-desenvolvidos, pois estes têm que investir em infra-estrutura como estradas, aeroportos, portos, entre outros, importar equipamentos e produtos para atender o nível de exigências dos turistas estrangeiros, e, ao final, grande parte das receitas advindas com o turismo vai para as grandes empresas transnacionais controladoras do *trade* turístico mundial.

As atuais condições tecnológicas possibilitam as práticas globais, principalmente das grandes corporações transnacionais e instituições financeiras internacionais.

A posição hegemônica mundial dos Estados Unidos no período pós-Segunda Guerra, bem como o elevado padrão de vida de sua população, explicam a presença dominante de turistas norte-americanos nos quatro cantos do mundo.

Podemos citar dentre os fatores que contribuíram para a mundialização das viagens e sua “democratização” nos últimos anos:

- a) a redução do tempo gasto nos deslocamentos, em virtude da aplicação de novas tecnologias aos meios de transporte (aviões, automóveis, etc.);
- b) a redução dos preços das passagens aéreas, em virtude das parcerias estabelecidas entre companhias aéreas, beneficiando-se do *code-share*;
- c) a expansão das telecomunicações, as quais passaram a atingir praticamente todo o planeta;

<sup>112</sup> As guerras e os ataques terroristas prejudicam seriamente o turismo, como o demonstram os dois exemplos a seguir: a) O Líbano, que nas décadas de 1950/1960 apresentava-se como concorrido destino turístico mundial, especialmente sua capital, Beirute, conviveu com sucessivas guerras civis e invasões estrangeiras, e hoje, tenta reconstruir sua economia e voltar a ser um importante pólo turístico; b) O Egito, que tradicionalmente têm atraído significativas demandas turísticas, por deter inestimável patrimônio histórico-cultural da Humanidade, desde a década de 1980 tem convivido com ações terroristas por parte de grupos fundamentalistas, o que vem causando prejuízos quanto ao fluxo de turistas internacionais. O atentado a um ônibus de turismo, em que morreram 58 turistas estrangeiros, em Luxor, no Egito, no mês de novembro de 1997, resultou na drástica queda de ocupação dos principais hotéis da cidade, que passou a ser de apenas 20%, contra 95% de antes do ataque. Como forma de amenizar esses prejuízos, o Governo local concedeu três meses de isenção de impostos e tarifas a hotéis e empresas de turismo. In: Folha de S.Paulo, 04.jan.98, cad. 1, p. 14.

<sup>113</sup> CAZES, G. Turismo e subdesenvolvimento: tendências recentes. In: RODRIGUES, Adyr A.B. *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. p.80.

d) a estabilidade política, de um modo geral, no globo, apesar do surgimento de conflitos locais cada vez mais freqüentes.

A globalização, no âmbito do turismo, expressa-se nas megatransportadoras aéreas, cadeias internacionais de hotéis, facilidades de pagamentos com o travellers checks e cartões de créditos e de reservas, através de gigantes das telecomunicações e, também, pelas grandes locadoras de automóveis com filiais espalhadas por todo o mundo.

No contexto da globalização é importante analisarmos as relações do turismo com três fatores ou elementos: a) espaço; b) informação; c) transporte.

#### a) *Espaço*

Um dos principais aspectos do processo da globalização é a dicotomia desterritorialização-territorialização, e o turismo, enquanto consumidor de espaços, expressa-a perfeitamente.

Como consumidor de espaços, o turismo utiliza-se de territórios para sua atuação. A produção de espaços está intimamente vinculada à criação de imagens e representações por meio das quais, o mesmo se comercializa, num determinado tempo. Nesse sentido, o *marketing* turístico assume vital importância para o incremento da “indústria turística”. Enquanto transformador de espaços, o turismo atua como veículo de aculturação na medida em que propicia o intercâmbio de distintas culturas. Observa-se que, no turismo, o espaço começa a ser consumido muito antes de o usuário efetivamente viajar. Um exemplo cristalino desta possibilidade está nos pacotes de viagens, resultado da conjugação de recursos das companhias aéreas, redes hoteleiras e locadoras de automóveis, através do gerenciamento efetuado pelas agências de turismo que conseguem oferecer ao turista, transporte, hospedagem, e às vezes também, alimentação, passeios turísticos e atividades esportivas, por um preço inferior ao que pagaria se adquirisse separadamente esses itens. Atualmente, é cada vez maior a fatia do mercado turístico em que preponderam os pacotes de viagens sobre outras formas de viagens.

Os pacotes de viagens determinam e garantem o consumo antecipado dos espaços e tempos disponíveis, comercializados a partir das imagens, criadas e recriadas por agências publicitárias dos lugares de interesse turístico. Nesse aspecto, há uma contradição na relação viagens, recursos naturais e culturais, pois, enquanto as primeiras são inesgotáveis,

os recursos permanecem vulneráveis à exploração turística, estabelecendo-se uma dualidade entre a comercialização de espaços pelas imagens e a preservação dos recursos originais desses espaços.

KNAFOU<sup>114</sup> observa dois tipos de territorialidade que se confrontam nos lugares turísticos: a territorialidade sedentária dos habitantes locais e a territorialidade nômade, dos que estão de passagem, ainda que momentaneamente, se apropriam dos territórios que freqüentam. Segundo ele, os conflitos nos lugares turísticos decorreriam da contradição insolúvel com que se depara a atividade turística ao tentar conjugar a herança elitista e as práticas de massa.

Como forma de apropriação de espaços, o turismo condiciona sua utilização a padrões de conduta que envolvem atores, imagens e espaços.

Segundo RODRIGUES, "o espaço turístico não pode ser definido por fronteiras euclidianas, ainda porque pelo menos um dos seus elementos básicos lhe é exterior - a demanda"<sup>115</sup>. Na sequência de seu raciocínio, são apontados três elementos que informam o espaço turístico, quais sejam:

a) as áreas de dispersão ou emissoras, nas quais forma-se a demanda. Essas áreas estão concentradas, principalmente, nas metrópoles e nas cidades grandes e médias, conforme estudos de W. Christaller;

b) os fluxos, ou seja, o deslocamento da demanda, que se utiliza dos meios de transporte cada vez mais rápidos para efetuar seu deslocamento;

c) os núcleos receptores, isto é, os destinos turísticos nos quais se produzem e se consomem os espaços turísticos ou se transformam os já existentes.

Atuando como processo civilizatório, capaz de alcançar geossistemas até então preservados da invasão turística, como os continentes africano e latino-americano, o fenômeno turístico global pode ser comparado às conquistas expansionistas coloniais, pela similitude de transformações e impactos causados nos países receptores. Exemplos dessas transformações, os *lodges* - hotéis em plena selva amazônica - e os *resorts* - hotéis padronizados situados em lugares paradisíacos que priorizam as atividades de lazer - atraem fluxos de turistas estrangeiros, o que determina um processo de aculturação turística, com a

---

<sup>114</sup> KNAFOU, Remy. Turismo e território: por uma abordagem científica do turismo. In : RODRIGUES, Adyr A.B.. *Op. cit.*, p.62-74.

<sup>115</sup> RODRIGUES, A.B.. Desafios para os estudiosos do turismo. In : RODRIGUES, Adyr A.B.. *Op. cit.*, p.22.

imposição de moeda e idioma alienígenas sobre as comunidades locais, as quais sem outra alternativa econômica, assimilam essas imposições.<sup>116</sup>

LÓPEZ GALLERO<sup>117</sup> entende a globalização como um processo de controle do espaço, em escala planetária, possibilitado pela interrelação entre o poder econômico e as inovações tecnológicas que ampliam as aplicações comercializáveis da ciência, e alerta-nos para o desejo das empresas transnacionais turísticas em obter o máximo controle sobre os consumidores - os turistas - e para isso defendem, com veemência, o ideário neoliberal consubstanciado, entre outras medidas, na completa abertura de mercados:

*La globalización acompañada de un discurso neoliberal y modernizador impide el desarrollo autónomo y, entre otras cosas, generalmente ataca los valores ambientales del espacio receptor, debilitando e incluso haciendo desaparecer recursos turísticos.*

A pretexto de levar a modernização aos países do Terceiro Mundo, as corporações transnacionais do setor turístico impõem seus padrões de produção, comercialização e consumo do espaço turístico, comprometendo a identidade cultural e os recursos naturais das comunidades, em nome da exploração do turismo, atuando de forma a alienar o turista na medida em que este encontra reproduzidas, no local visitado, as mesmas situações do seu lugar de origem.

A globalização, com sua dinâmica própria, estabeleceu, no âmbito do turismo, novos paradigmas na relação espaço-tempo, dois elementos decisivos ao fator viagem.

Reduzido o tempo de deslocamento no espaço, o efeito principal pretendido no tocante às viagens é o de satisfazer o consumidor-turista, que passa a dispor de mais tempo para usufruir dos destinos turísticos, e, conseqüentemente, a consumir mais produtos e serviços, gerando mais receitas e lucros.

O turismo de massa<sup>118</sup>, sob o ponto de vista sociológico, reflete a democratização do turismo, na medida em que permitiu às classes trabalhadoras, com jornada de trabalho reduzida e melhores salários, terem acesso a essa salutar opção de lazer, antes restrita aos

<sup>116</sup> Idem, p.18.

<sup>117</sup> LOPEZ GALLERO, Alvaro. El impacto de la globalización sobre el turismo. In : RODRIGUES, Adyr A.B.(org.). *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. p.33-38.

<sup>118</sup> Segundo GEIGER, "o turismo de massa é fenômeno relativamente recente, tem início após a Segunda Grande Guerra. Ele se caracteriza, hoje, pelo elevado número de pessoas, de quase todos os povos, viajando; pela quantidade de pessoas empregadas no setor e pelo movimento financeiro que envolve; pela abrangência geográfica do movimento, o turismo alcançando todos os lugares da Terra, e pelo envolvimento das administrações públicas no processo". GEIGER, Pedro. Turismo e espacialidade. In : RODRIGUES, Adyr A.B.(org.). *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. p.55.



mais abastados, surgindo como um fator de desalienação, através do deslocamento a locais distintos daqueles de trabalho e moradia.

Um aspecto destacado do turismo de massa é o fato de considerar o turista, basicamente, como um consumidor, levando-o a buscar o desconhecido, a aventura, sem se preocupar com a essência do que vai conhecer - a cultura, a religiosidade, a história e os costumes dos povos e territórios a serem visitados - satisfazendo-se com as aparências, estigmatizadas em segurança, conforto e *status* de viajante.

Importante fonte de recursos econômicos, o turismo de massa, cujo crescimento está diretamente ligado aos avanços tecnológicos nos transportes e informação, peca pela falta de esclarecimento e orientação aos turistas, da conduta respeitosa que deveriam adotar em relação à cultura, ao sentimento nacional, à população, aos monumentos e aos recursos naturais das localidades visitadas, visando precipuamente a preservação e a reprodução da capacidade de atração turística local, reduzindo ao mínimo os riscos de degradação cultural e ambiental.

O espaço resulta num fator constitutivo de experiências cosmopolitas, transnacionais em sua essência, que buscam satisfazer os anseios de liberdade do ser humano.

#### b) Informação:

A dinâmica das transformações por que passam as sociedades pós-modernas globais é determinada pela aceleração originada dos avanços tecnológicos, especialmente nas comunicações. A esse respeito observa BUSTOS CARA<sup>119</sup>:

*Esta aceleración de los procesos sociales, ligados a las comunicaciones, a la transformación del conocimiento, a la generalización de las imágenes o ideas producidas, a la posibilidad de interpretar desde cualquier punto del planeta lo que ocurre y el sentido de las Historias, genera nuevas expectativas, nuevas prácticas o cambios en los segmentos sociales que las requieren, (sea por edad o por disponibilidad económica o cultural).*

---

<sup>119</sup> BUSTOS CARA, Roberto. El turismo y los procesos de transformación territorial. In : RODRIGUES, A. A.B.(org.). *Op. cit.*. p.87.

O avanço das tecnologias de informação está intimamente vinculado à difusão de uma mensagem de consumismo, especialmente na mídia eletrônica, dominada pelas corporações transnacionais, a serviço do sistema capitalista global.<sup>120</sup> Na torrente de inovações tecnológicas nas áreas eletrônica e informática destacam-se, quanto à divulgação do turismo, objetivando seu consumo, a televisão a cabo e a Internet. Surge, então, uma nova modalidade turística - o turismo virtual - pelo qual o turista pode obter informações e imagens dos locais turísticos de seu interesse, bem como efetuar reservas de passagens aéreas, hotéis, locação de automóveis, entre outras facilidades.

O canal de televisão por assinatura TRAVEL CHANNEL, produzido pela Landmark Communications Inc., uma das principais empresas de telecomunicações do mundo, sediada nos Estados Unidos, é especializado em viagens e turismo. Sua programação, direcionada para pessoas que viajam por prazer ou necessidade, é transmitida durante 24 horas por dia, para mais de 22 países, apresenta reportagens e documentários enfocando tanto pontos turísticos bem conhecidos como exóticas e distantes regiões, além de serviços de utilidade para o turista.

Trazendo o mundo para os lares de milhões de telespectadores assinantes - somente na América Latina são 2,2 milhões<sup>121</sup> - o canal explora um potencial ilimitado quanto ao consumo de imagens turísticas e produtos a elas vinculados. A programação diversificada satisfaz mesmo os mais exigentes: desde expedições em que predomina a aventura até os roteiros clássicos da culinária internacional.

O impacto das imagens, na divulgação promocional do turismo, é bastante significativo, e não se restringe aos canais por assinatura, abrangendo, de forma indireta, a programação da televisão aberta.

A produção brasileira de novelas temáticas, que alcançam amplo sucesso na Europa e Ásia, como por exemplo, a telenovela "Pantanal" exibida pela Rede Manchete no início da década de 1990, contribui para a divulgação do potencial do turismo, especialmente em sua modalidade ecológica - o chamado ecoturismo - e , também, divulga aspectos culturais capazes de atrair turistas das mais longínquas regiões.

<sup>120</sup> Para se aprofundar, ver o interessante trabalho sobre a nova ordem mundial de informação em SKLAIR, Leslie. *Sociologia do sistema global*. Em especial, p.160-175.

<sup>121</sup> TRAVEL Channel chega ao Brasil. *Brasilturis Jornal*, 1ª quinzena/1996, p.22.

Os meios de comunicação de massa desempenham importante papel na divulgação de eventos que possam estimular o turismo de negócio, capaz de dinamizar a economia local de maneira significativa.

Em relação ao turismo de negócios, incluída a participação em Feiras e Congressos, enfatiza BENI<sup>122</sup>:

“A televisão é potente instrumento de anúncio e propagação de grandes exposições industriais, comerciais e de serviços, como Feiras de Informática, Salões do Automóvel, Feiras de Utilidades Domésticas, Exposições de Gado,(...) Bienais de Arte, Feiras do Livro, Congressos e Convenções Internacionais, como a ECO 92, no Rio de Janeiro; o Congresso da Mulher de 95, em Pequim; o Habitat II de 96, em Istambul; e outros”.

Outro aspecto que expressa o fenômeno global no âmbito do turismo é a realização de megaeventos, cuja transmissão de imagens para todo o mundo é avidamente disputada pelos poderosos canais de televisão, pela imensa fonte de recursos que isso representa, com a comercialização de espaços publicitários.

O magistério de CARRERAS<sup>123</sup> nos esclarece o que são megaeventos:

*Bajo el nombre de Megaeventos se puede incluir un gran número de acontecimientos diversos que requieren grandes inversiones, marketing internacional, una extensa difusión a través de los medios de comunicación y la atracción de turismo de masas.*

A organização de um megaevento envolve estratégias para atrair o capital internacional, principalmente, dos patrocinadores oficiais, os quais investem vultosas quantias de dinheiro pela compra de espaços, nos meios de comunicação de massa, para divulgação de seus produtos, e dos visitantes, os quais impulsionam o turismo local e tudo o que a ele está vinculado, como comércio, serviços de transportes, entre outros.

Relacionar seus produtos à imagem de esportistas campeões em megaeventos como Copas do Mundo e Jogos Olímpicos<sup>124</sup> rende enormes lucros às empresas patrocinadoras.

<sup>122</sup> BENI, Mario Carlos. Globalização do Turismo - comunicação e concorrência no mercado internacional. In : *Turismo em Análise*, v.7, nº 1, mai/1996, p.65.

<sup>123</sup> CARRERAS, Carles. Turismo urbano: el efecto de los megaeventos. In : RODRIGUES, Adyr A.B.(org.). *Op. cit.*, p.227.

No Brasil, um evento como o Carnaval, no Rio de Janeiro, envolve patrocinadores, redes de televisão, comunidades inteiras que retiram grande parte de seus rendimentos desse acontecimento de repercussão global.

Além da afluência de receitas financeiras, um megaevento bem realizado pode significar, sob a ótica do Estado, prestígio no cenário político e econômico internacional.

A Internet apresenta possibilidades ilimitadas de se acessar informações sobre turismo. Os subsistemas WWW's (World Wide Webs), endereços de páginas com informação e discussão sobre praticamente qualquer assunto, trazem interessantes e úteis informações aos turistas.

Se antes, para se conseguir informações sobre o país a ser visitado se recorria a informações de amigos, enciclopédias, revistas especializadas, ou agências de turismo, hoje, mediante o acesso à Internet se pode obter informações tão detalhadas quanto atualizadas, tais como plantas(mapas) de cidades, temperaturas, principais atrações turísticas, sistema de transporte, além de efetuar reservas, locar veículos, entre outros.

Cientes do alcance que uma rede como a Internet pode ter junto ao público, as empresas editoras dos tradicionais guias turísticos como Michelin, Fodor e Frommer, passaram a utilizar também esse veículo de comunicação para divulgar suas informações. Atualmente, acessando os endereços, na Internet, desses guias, é possível ao turista montar seu próprio roteiro de viagem, dispondo de informações que abrangem todos os aspectos a ela relacionados.

### c) *Transporte:*

O turismo de massa deve seu impulso, principalmente, à evolução no transporte aéreo, o qual se apresenta na atualidade, seguro, confortável, rápido e barato, contribuindo para democratizar o turismo. O aumento da renda *per capita* nos países desenvolvidos e o progresso tecnológico aplicado ao transporte aéreo fez crescer a demanda pelas viagens aéreas após a Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>124</sup> As expressões "Jogos Olímpicos" e "Olimpíadas" não se confundem. "Jogos Olímpicos" referem-se ao conjunto de competições esportivas abrangendo diversas modalidades e atletas de diversos países, que se realizam durante aproximadamente 15 dias em sede escolhida pelo Comitê Olímpico Internacional (COI). "Olimpíadas" referem-se ao lapso de quatro anos decorridos entre duas celebrações consecutivas dos Jogos Olímpicos. Originariamente esses Jogos se realizavam na cidade de Olímpia, na Grécia Antiga.

Dentro da concepção global, o tempo dispendido no deslocamento deve ser reduzido, bem como seus custos. As companhias aéreas e operadoras turísticas envidam esforços para tornarem o transporte aéreo acessível a um número cada vez mais pessoas, possibilitando assim, que aumentem seu tempo de permanência no destino turístico, gerando mais receitas.

Segundo WAHAB,

“o custo das viagens aéreas influencia enormemente na decisão da região a ser escolhida causando certas vezes a mudança para uma região mais próxima, onde o preço da passagem seria sensivelmente menor, e, dependendo da distância e do tempo disponível, implicaria em outros meios de transporte. (...) Contudo, (...) é o custo total das férias que realmente influencia o crescimento do turismo com relação a uma área determinada”<sup>125</sup>.

O aumento da demanda de passageiros exige das companhias aéreas e dos governos, rápidas adaptações quanto à capacidade de aeronaves e aeroportos. Os constantes avanços tecnológicos na indústria aeroespacial traduzem-se em elevados custos para a manutenção e inovação da frota aérea, fazendo com que as grandes corporações tenham melhores condições de manterem-se nesse competitivo mercado.

Os primeiros anos do século XXI irão testemunhar um *boom*<sup>126</sup> no transporte aéreo graças às inovações tecnológicas que possibilitarão construir aeronaves capazes de conduzir um número maior de passageiros com maior autonomia de voo.

A batalha nos céus pelo lançamento de novas aeronaves já começou. Boeing e Airbus, duas das três principais empresas da indústria aeronáutica mundial vêm disputando avidamente esse mercado. A Boeing, sediada em Seattle, nos Estados Unidos, tem projetos para a construção de mega-aviões da série 747, com capacidade para transportarem entre 400 e 500 passageiros, com grande autonomia. A Airbus, empresa européia formada pelo consórcio entre Aerospatiale, British Aerospace, Daimler Benz e Casa, tem planos de efetuar uma reestruturação administrativa com vistas a consolidar a indústria aeroespacial

---

<sup>125</sup> WAHAB, S.-E. A. Introdução à administração do turismo. Trad. de Luiz Roberto de Moraes Junqueira. 3ª ed. São Paulo : Pioneira, 1991. p.53.

<sup>126</sup> Segundo ACERENZA, *boom* é um termo anglo-saxônico geralmente empregado para destacar o incremento experimentado em uma determinada atividade. In : ACERENZA, Miguel Ángel. *Promoção turística: um enfoque metodológico*. p.132.

européia e conquistar uma fatia maior desse mercado. Para isso, não faltam projetos muito audaciosos como o enorme avião A3XX, com capacidade prevista para 555 passageiros divididos em três classes, com uma autonomia de 15750 quilômetros. Essas empresas estão confiantes no potencial do mercado aerospacial para os próximos vinte anos. Um estudo de mercado denominado “Global Market Forecast”, realizado pela Airbus concluiu que haverá necessidade de cerca de 16 mil aviões a jato para as próximas duas décadas. As previsões indicam que por volta do ano 2016, a frota mundial contará com 23.600 jatos para o transporte de passageiros e de carga.<sup>127</sup>

Além do desenvolvimento de projetos para a construção de aeronaves mais econômicas, potentes, com índices menores de poluição e ruídos, o setor de transporte aéreo depara-se com problemas de infra-estrutura aeroportuária. O rápido crescimento da demanda turística global refletiu-se num significativo aumento do número de usuários do transporte aéreo, o que exige aeroportos melhor equipados, bem localizados e que ofereçam conexões facilitadas para os grandes centros urbanos.

A crescente demanda turística na região da Ásia e Pacífico ensejará um aumento no desenvolvimento do tráfego aéreo com a aquisição de novas aeronaves.

Existem, na atualidade, três grandes mercados aéreos - os Estados Unidos, a Europa e a Ásia - os quais tentam se adaptar às novas regras da realidade econômica, marcada pela intensa competitividade e excelência na produtividade.

Apesar das perspectivas otimistas quanto ao crescimento do número de passageiros viajando por via aérea, as companhias de aviação enfrentam substanciais prejuízos.

Para superar as crises, as empresas de aviação exercitam sua criatividade e lançam-se às fusões, incorporações, *joint-ventures* e parcerias no cenário das linhas aéreas internacionais.

Há uma tendência cada vez maior para a desregulamentação na aviação internacional visando facilitar a participação no mercado e abolir tudo o que possa contribuir para obstar a comercialização do produto *viagem aérea*.

A onda neoliberal não poupou o segmento do transporte aéreo e o que vemos, desde 1990, é a privatização de empresas aéreas pelos governos com o intuito de, ao mesmo tempo em que se livram do peso da responsabilidade de fazer com que dêem lucros as

---

<sup>127</sup> HUPSEL, Fernando. Guerra nos céus: Boeing e Airbus disputam o mercado aéreo dos próximos 20 anos. In : *Revista Check-in: aeroportos, aviação e turismo*. Ano 1, nº 2, p.10-15.

empresas aéreas, ainda obtêm ganhos significativos repassando-as ao setor privado. Algumas empresas aéreas, antes estatais, assumem um nítido caráter empresarial em que se destacam as estratégias de marketing, gerenciamento e controle de qualidade, com vistas a alcançar uma melhor posição no tão disputado mercado.

A formação de alianças entre as companhias aéreas é uma das soluções encontradas para se enfrentar a concorrência. Está se tornando freqüente o compartilhamento de códigos nos sistemas de reservas por computador - denominado *code-share* - entre duas ou mais companhias, em parceria. Através de acordos operacionais bilaterais firmados entre algumas das maiores companhias aéreas do mundo, estabelecem-se parcerias que permitem aos usuários usufruírem de “vôos coordenados, check-in único para todo o percurso, com marcação automática de assentos e conexão de bagagens, uso recíproco de salas *vip* e a participação nos programas de milhagem de ambas as companhias”.<sup>128</sup> Como exemplos, podem ser citados os acordos firmados entre USAir e British Airways, United Airlines e Lufthansa, American Airlines e Cathay Pacific, e, no Brasil, Varig e United Airlines.<sup>129</sup>

Outra alternativa encontrada pelas companhias aéreas na disputa pelos mercados é a fusão. Dentre as vantagens que poderiam auferir as empresas aéreas no caso de fusão ou incorporação, pode-se destacar:

- a) maior facilidade em atrair capitais no mercado financeiro;
- b) obter melhores preços nas matérias-primas e na mão-de-obra, especialmente nos países em desenvolvimento;
- c) situação tributária mais favorável;
- d) mais facilidade de transferência de créditos entre filiais e direcionamento dos lucros para “paraísos fiscais”;
- e) poder contar com mão-de-obra melhor e mais qualificada.<sup>130</sup>

Além do turismo por prazer, as operadoras turísticas e companhias aéreas têm voltado sua atenção para o lucrativo segmento do turismo de negócios, cujo consumidor, o homem de negócios, apresenta como características o fato de viajar com mais freqüência em virtude de compromissos profissionais, preferir transporte, hospedagem e alimentação de

<sup>128</sup> MAROCCO, Marco. Varig fecha acordo operacional com a United. Cad. Economia, p.17.

<sup>129</sup> NAISBITT, J. *Op. cit.*, p.125.

<sup>130</sup> FERNÁNDEZ FÜSTER, L. *Introducción a la teoría y técnica del turismo*. p.624.

alto nível não se atendo à economia de gastos nestes itens, e sua estadia nos destinos serem de curta duração. Pensando nesse nicho do mercado turístico, as companhias aéreas têm desenvolvido a “programação de milhagem” premiando a fidelidade de seus usuários com bônus de milhas aéreas que, a médio prazo, traduzem-se em passagens aéreas gratuitas. Um exemplo desses programas, é o Smiles, lançado pela VARIG, em 1996, em parceria com as companhias aéreas Rio-Sul, Pluna e Nordeste.



## CAPÍTULO IV

### O TURISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

#### 4.1 O Turismo Contribuindo para a Harmonização entre os Povos

O turismo tem sido reconhecido como veículo de paz e entendimento internacionais desde há muitos anos.

Em 1963, John F. Kennedy, como Presidente dos Estados Unidos, ressaltava o significado do turismo no âmbito das relações internacionais pacíficas:

“As viagens têm se transformado em uma das grandes forças para a paz e o entendimento em nossos dias. Quando as pessoas se movem através do mundo e aprendem a se conhecer mutuamente, a entender os costumes uns dos outros e a apreciar as qualidades dos habitantes de cada nação, nós estamos edificando um nível de entendimento internacional o qual pode estimular o incremento da paz mundial”<sup>131</sup>.

Em 1980, a OMT declarou, na Conferência Mundial do Turismo, celebrada em Manila (Filipinas) de 27 de setembro a 10 de outubro de 1980, com a participação de 107 delegações de Estados e de 91 delegações de observadores que “o turismo pode ser uma força vital para a paz mundial”<sup>132</sup>:

*Considerando que el turismo mundial puede desarrollarse en un clima de paz y seguridad que puede lograrse mediante el esfuerzo conjunto de todos los Estados para promover al reducción de la tensión internacional y fomentar la cooperación internacional con un espíritu de amistad, respeto de los derechos humanos y comprensión entre los Estados.*

*Convencida de que el turismo mundial puede ser una fuerza vital para la paz mundial y puede constituir la base moral e intelectual de la comprensión e interdependencia internacional.*

---

<sup>131</sup> KENNEDY, John F. (1963). Apud THEOBALD, Willian (org.). *Global Tourism: the next decade*. p. 27.

<sup>132</sup> TURGUT VAR, John Ap e VAN DOREN, Carlton. *Tourism and world peace*. In: THEOBALD, Willian (org.). *Global tourism: the next decade*. p. 27.

*Convencida asimismo de que el turismo mundial puede contribuir a la implantación de un nuevo orden económico internacional que ayude a eliminar el desnivel económico cada vez mayor entre países desarrollados y países en desarrollo, y garantice la aceleración continua del desarrollo y del progreso económico y social, en particular en los países en desarrollo.*

(...)

*1. El turismo se entiende como una actividad esencial de la vida de las naciones, por sus consecuencias directas para los sectores sociales, culturales, educativos y económicos de las sociedades nacionales y para sus relaciones internacionales en todo el mundo. (...) Su existencia misma y su desarrollo están íntegramente vinculados a un estado de paz duradera, al cual el turismo, por su parte, está llamado a contribuir.*

(...)

*13. En el marco de las relaciones internacionales y en relación con la búsqueda de una paz basada en la justicia y el respeto de las aspiraciones individuales y nacionales, el turismo aparece como un factor positivo y permanente de conocimiento y de comprensión mutua, base de respeto y confianza entre todos los pueblos del mundo<sup>133</sup>.*

Apesar da importância de que se reveste o tema, muito pouco tem sido pesquisado a respeito, porque a paz mundial é um conceito intangível, que sobrepassa a simples definição de *ausência de guerra*, tornando-se difícil mensurar os impactos do turismo. Existem mais pesquisas voltadas para os impactos negativos do turismo do que sobre sua contribuição positiva.

De acordo com o Dicionário AURÉLIO, a paz pode ser definida como:

“1. Ausência de lutas, violências ou perturbações sociais; tranquilidade pública; concórdia, harmonia. 2. Ausência de conflitos entre pessoas; bom entendimento; entendimento, harmonia. (...) 4. Situação de um país que não está em guerra com outro. 5. Restabelecimento de relações amigáveis entre países beligerantes; cessação de hostilidades”<sup>134</sup>.

<sup>133</sup> Trechos da chamada “Declaração de Manila” sobre o turismo mundial. Apud FERNÁNDEZ FÚSTER, Luis. Introducción a la teoría y técnica del turismo. p. 969-970.

<sup>134</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário da Língua Portuguesa. p. 1287, 3ª coluna.

Essas definições permitem demonstrar a diversidade do conceito de paz. No contexto do turismo, o termo “paz” aplica-se para conceituar as relações harmoniosas entre os povos. Assim, o papel do turismo costuma ser focado sob duas perspectivas: sociocultural e política.

Sob a perspectiva sociocultural, o turismo desempenha a função de “embaixador cultural”<sup>135</sup>, propiciando oportunidades para que as pessoas conheçam e entendam seus costumes mutuamente e troquem idéias e informações.

Quanto à perspectiva política, o turismo pode ser considerado como promotor da integração entre as nações, do entendimento internacional e da paz. Os autores TURGUT VAR e VAN DOREN, afirmam que “esta perspectiva reconhece a importância do turismo como um meio de se estabelecer e melhorar as relações políticas com outros países”<sup>136</sup>. Para ilustrar esse ponto de vista, citam o exemplo da República Popular da China, que nos anos 1970 abriu suas portas ao Ocidente, em cujo processo o turismo teve importante papel no estabelecimento de relações com outros países.

TURGUT VAR e VAN DOREN<sup>137</sup> elencam três níveis das relações internacionais com as quais o turismo possa ser identificado. O primeiro, em caráter não-governamental, refere-se às relações que os cidadãos de diferentes nações estabelecem entre si, através do contato e das experiências com culturas diferentes da sua. O segundo, em nível público, envolve governos, empenhados em solucionar problemas que possam afetar o setor turístico, como por exemplo, os acordos sobre o transporte aéreo, imigração e tratados sobre procedimentos alfandegários, entre outros. Finalmente, o terceiro nível refere-se ao que os autores denominam *corporate sector* - ou seja, as relações internacionais, em nível governamental, nas quais o turismo está baseado na interação entre o governo nacional e o investimento estrangeiro privado. Como exemplos dessas corporações estão as companhias aéreas, bancos, hotéis e operadoras turísticas.

Um dos mais nítidos impactos percebidos sobre a comunidade hospedeira, resultante das trocas entre culturas tão distintas, e que fomenta a paz mundial, refere-se à remoção de preconceitos entre residentes e turistas, ou seja, através do intercâmbio cultural podem ser

<sup>135</sup> TURGUT VAR, J. A. e VAN DOREN, C. Tourism and world peace. In: THEOBALD, Willian (org.). *Global tourism: the next decade*. p. 29.

<sup>136</sup> Idem, p. 29.

<sup>137</sup> TURGUT VAR, J. A. e VAN DOREN, C. Tourism and world peace. In: THEOBALD, Willian. *Op. cit.*, p. 30.

quebradas as barreiras entre os povos de diferentes nações, crenças e classes sociais e promovidos salutareos entendimentos.

No caso do MERCOSUL, é fundamental, para o êxito do processo de integração em curso, e especificamente para um turismo bem sucedido, que as comunidades envolvidas estejam cientes dos benefícios, assim como dos aspectos negativos, que possam auferir através desses intercâmbios culturais. Embora colonizado por portugueses, o Brasil guarda diversas similitudes socioculturais com seus parceiros hispanoamericanos, Argentina, Paraguai e Uruguai, oferecendo fértil campo para que se desenvolva um turismo positivo. Por exemplo, a figura do gaúcho ou *gaucho*, presente na cultura tanto do Estado do Rio Grande do Sul como na Argentina, retrata o estreito laço que une a sub-região. Com o intuito de se aprofundar a integração entre os povos do MERCOSUL, é imperioso que não se descuide do ensino dos idiomas oficiais do bloco regional - espanhol e português - nos respectivos países, como substrato da própria integração regional.

#### **4.2 Acordos de Cooperação na Área do Turismo**

As transformações por que passa o mundo contemporâneo têm seus reflexos no turismo enquanto área de interesse das relações internacionais. Com a derrocada do bloco socialista, novas fronteiras se abriram ao fluxo turístico, em especial nos países do Leste Europeu. Diante dessas mudanças de impactos mundiais, os governantes começaram a se conscientizar acerca da importância do turismo para o desenvolvimento econômico, empenhando-se em negociações que visam reduzir ou até eliminar as barreiras comerciais que possam afetar a indústria turística. Dessas negociações resultam acordos e entendimentos bilaterais ou multilaterais, como veremos a seguir.

Em 1992, os Estados Unidos mantinham oito acordos bilaterais relativos à atividade turística, cujos conteúdos variavam conforme as necessidades dos países envolvidos, respeitados os objetivos comuns, que eram, entre outros:

- a) incrementar o comércio turístico;
- b) dar suporte às atividades e esforços dos órgãos oficiais de turismo;
- c) promover o intercâmbio e o acesso a dados estatísticos, pesquisas e outras informações relevantes;

- d) facilitar o trânsito dos turistas oriundos dos países participantes;
- e) incentivar os investimentos;
- f) promover a segurança dos turistas;
- g) buscar a cooperação visando alcançar os objetivos propostos pelas organizações internacionais.

Dois pontos se destacam nesses acordos: o reconhecimento, por parte dos governos, da importância fundamental da educação e do treinamento na área turística, e da função exercida pelo turismo de congregar nações e harmonizar os povos<sup>138</sup>.

O turismo internacional tem se desenvolvido em progressão geométrica nas últimas duas décadas, e como tal, atraído investimentos e estimulado o comércio. Visando regulamentar a complexa atividade que é o turismo e as transações comerciais e financeiras a ele vinculadas, os Estados-nação percebem a necessidade de firmarem acordos de base bilateral ou multilateral, estabelecendo regras e padrões que deverão ser seguidos em relação aos produtos e serviços do setor para que sejam alcançados os benefícios e reduzidos os efeitos indesejados. Apesar desses acordos conterem disposições sobre os mais diversos assuntos que possam interessar à exploração do turismo, os tópicos referentes à aviação normalmente são regulados em acordos específicos, não sendo, portanto, objeto de acordos como o NAFTA, por exemplo.

No âmbito do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), foi firmado o GATS (*General Agreement on Trade in Services*), o qual surgiu a partir das discussões e negociações envolvendo turismo, na Rodada Uruguai, apresentando significativo progresso no entendimento mútuo. Na Rodada Uruguai, reconheceu-se oficialmente, pela primeira, vez a necessidade de se desenvolver regras internacionais sobre o comércio de serviços, entre eles o turismo e as atividades a ele relacionadas. Seguindo a orientação do GATT, do qual se originou, o GATS tem como principal objetivo a liberalização das políticas comerciais internacionais, através da redução ou eliminação de barreiras tarifárias, tais como taxas, e não-tarifárias, como as cotas, ou de quaisquer outras barreiras, de modo a beneficiar os países signatários. Entre as vantagens apontadas com a liberalização estão:

- a) queda na especulação de preços;

---

<sup>138</sup> AN AGENDA for industry, government and education. p.34.

- b) aumento na competitividade qualitativa;
- c) redução dos custos nas transações;
- d) estímulo nas vantagens comparativas entre os países, concentrando os recursos nos produtos nos quais cada país especializou-se em produzir.

Os artigos do GATS basicamente defendem três pontos:

- a) o acesso aos mercados;
- b) o tratamento nacional dispensado aos membros dos países signatários;
- c) transparência na condução das políticas governamentais em negócios com terceiros países, mediante a divulgação tempestiva de regras bem definidas, procedimentos e orientações aprovados.

Especial interesse têm despertado os investimentos nos países do Terceiro Mundo, no contexto do comércio global de serviços, tendo em vista que os mesmos vêm demonstrando um atraente potencial para se firmarem como novos destinos turísticos internacionais e promissores mercados.

A aplicação de novas tecnologias em telecomunicações e transportes, bem como a desregulamentação das relações trabalhistas, resultantes da globalização, estimulam os investimentos e ensejam a cooperação nas transações internacionais, com base no entendimento de que quanto mais se elevar a qualidade dos serviços relacionados com o turismo, sem que se elevem os custos para o consumidor, mais pessoas viajarão aos destinos turísticos internacionais, atraídas pelas vantagens oferecidas<sup>139</sup>.

Dois dos principais acordos internacionais versando sobre turismo são: o Acordo de Helsinki (1975) e o Acordo de Mútuo Entendimento e Cooperação nos Esportes.

O Acordo de Helsinki, um dos mais conhecidos instrumentos de cooperação internacional a respeito do turismo, foi firmado em 1975, como Ato Final da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa<sup>140</sup> (CSCE), através do qual os trinta e cinco países signatários reconheceram a importância de se estimular o turismo como forma de promover a cooperação entre as nações. Dentre os pontos discutidos e aprovados, estão:

- a) a disposição de “encorajar o incremento do turismo tanto em grupo como individual”;

<sup>139</sup> AN AGENDA for industry, government and education. p.36.

<sup>140</sup> Em inglês, *Conference on Security and Cooperation in Europe*.

b) reconhecer a importância de se elaborar estudos minuciosos sobre o turismo;

c) comprometer-se a envidar esforços no sentido de assegurar que o desenvolvimento do turismo não prejudicará a herança artística, histórica e cultural dos respectivos países;

d) declarar sua intenção em facilitar, de todos os modos, o acesso dos cidadãos, originários de qualquer dos países signatários, a seus territórios, seja por motivos pessoais ou profissionais;

e) empenhar-se na redução gradual das taxas para vistos e documentos oficiais de turistas;

f) concordar em incrementar a cooperação para o desenvolvimento do turismo, com base nos acordos, facilitando a circulação de informações relativas ao turismo e outras questões de interesse mútuo; e

g) expressar sua intenção de promover visitas aos respectivos países<sup>141</sup>.

O Acordo de Mútuo Entendimento e Cooperação nos Esportes<sup>142</sup>, surgiu da manipulação dos fluxos turísticos, em virtude de divergências políticas entre as duas Superpotências no contexto da Guerra Fria. Seguindo orientações do Governo dos Estados Unidos, motivado pela invasão soviética ao Afeganistão em 1980, os norte-americanos deixaram de viajar à União Soviética, no ano em que se realizavam os Jogos Olímpicos de Moscou, acusando um decréscimo de aproximadamente 75% no volume de viagens tendo por origem os Estados Unidos e destino a União Soviética. Paralelamente, as operadoras turísticas norte-americanas deixaram de comercializar viagens com destino aos mercados da União Soviética e Leste Europeu, em 1981. O mesmo processo, mas em sentido inverso, ocorreu em 1984, com o boicote dos países do bloco socialista, com exceção da Romênia, aos Jogos Olímpicos de Los Angeles. O Acordo de Mútuo Entendimento e Cooperação nos Esportes baseou-se nas mudanças observadas na política, economia e geografia, a partir dos Jogos Olímpicos de 1988, os quais possibilitaram chegar-se aos Jogos Olímpicos de Barcelona, em 1992, sem boicotes de delegações.

<sup>141</sup> AN AGENDA for industry, government and education. p.36.

<sup>142</sup> Em inglês, *Accord of Mutual Understanding and Cooperation in Sports*.

### 4.3 Organizações Internacionais e Intergovernamentais e o Turismo

Devido à crescente importância do turismo nas economias nacionais ao redor do mundo, é significativo o número de organizações internacionais e intergovernamentais dedicadas a elaborar políticas internacionais de turismo como forma de buscar solucionar os problemas no setor e harmonizar as políticas turísticas entre os países membros. Dentre elas, as mais importantes são a Organização Mundial do Turismo (OMT), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e a Associação de Viagens Ásia-Pacífico (PATA).

#### a) *Organização Mundial do Turismo (OMT)*

A Organização Mundial do Turismo<sup>143</sup> (OMT), sediada em Madri, conta com 113 países membros, tratando-se de organização mista (governamental e não-governamental) de abrangência mundial. Criada em 2 de janeiro de 1975, a OMT tem entre seus objetivos promover o intercâmbio, a coleta, análise e divulgação de informações turísticas de caráter técnico, que possibilitem aos participantes discutir e negociar os problemas do turismo dentro de uma abordagem multinacional.

Além dos membros governamentais, a OMT tem mais de 170 membros da iniciativa privada os quais impulsionam a realização de conferências e seminários nos quais têm a oportunidade de discutir e sugerir o desenvolvimento de políticas de turismo.

Um dos mais importantes órgãos que constituem a OMT é o Comitê Facilitador cujas funções são:

- a) fornecer informação e serviços aos países membros;
- b) sugerir ou propor algumas medidas como a simplificação nas formalidades de entrada e saída dos países;
- c) denunciar a existência de práticas governamentais que possam impedir ou prejudicar o desenvolvimento do turismo internacional;
- d) fazer recomendações e aprovar procedimentos e padrões a serem adotados.

---

<sup>143</sup> Em inglês, *World Tourism Organization* (WTO).



O turismo tem se revelado um eficiente instrumento de política internacional para o fortalecimento do desenvolvimento econômico e para promover a paz e a cooperação entre as nações.

*b) Organização dos Estados Americanos (OEA)*

A Organização dos Estados Americanos<sup>144</sup> (OEA), sediada em Washington, D.C., conta atualmente com 34 países membros. Criada pela *Carta de Bogotá*, de 1948, entrou em vigor três anos depois e dentre seus principais objetivos estão:

- a) buscar soluções para os problemas políticos, jurídicos e econômicos que surjam entre seus membros;
- b) promover o desenvolvimento econômico, social e cultural desses países<sup>145</sup>.

Em 1939, a OEA promoveu o primeiro Congresso Interamericano de Viagens<sup>146</sup>, no qual foram discutidos os problemas atinentes ao turismo e apresentadas soluções. A evidência do comprometimento da OEA com o turismo está expressa no Programa de Desenvolvimento do Turismo, implantado em 1970, com vistas a por em prática os objetivos propostos, como por exemplo:

- a) dar suporte aos esforços dos Estados-membros para criar condições apropriadas visando incrementar o fluxo turístico na região;
- b) prestar assistência às autoridades de turismo no desenvolvimento e promoção de seus respectivos setores turísticos;
- c) adotar uma política de ampla divulgação das informações e resultados na área do turismo, coordenada com outros órgãos internacionais;
- d) buscar mecanismos alternativos de financiamento;
- e) promover a educação e o treinamento na área do turismo.

<sup>144</sup> Em inglês, *Organization of American States* (OAS).

<sup>145</sup> AN AGENDA for industry, government and education. p. 37.

<sup>146</sup> Em inglês, *Inter-american Travel Congress*.

Em 25 de agosto de 1972, houve uma edição especial do Congresso Interamericano de Viagens, no Rio de Janeiro, do qual resultou a Declaração do Rio de Janeiro<sup>147</sup>, um importante documento em que constaram os resultados obtidos acerca da cooperação em matéria de viagens e turismo. Em 24 de setembro de 1977, por ocasião do XIII Congresso Interamericano de Viagens, em Caracas, Venezuela, foi firmada a Declaração de Caracas<sup>148</sup>, reiterando as proposições da Declaração do Rio de Janeiro.

Em maio de 1992, na 22ª. Assembléia Geral da OEA, o turismo foi formalmente reconhecido como prioridade para os governos dos países membros, através de uma resolução que visava o fortalecimento da cooperação técnica em diversas áreas relacionadas com o turismo, e a cooperação nos trabalhos voltados para o planejamento turístico, o ecoturismo, o treinamento no turismo, as parcerias entre os setores público e privado, o incremento dos cruzeiros marítimos e o incentivo a pequenos empreendedores.

Em abril de 1997, a OEA realizou, em San Jose, Costa Rica, o XVII Congresso Interamericano de Turismo, cujo principal objetivo *foi definir um plano de ação para o desenvolvimento sustentável do turismo no continente, assim como identificar ações específicas destinadas a estimular um melhor relacionamento entre os setores turísticos público e privado, a fim de explorar a grande diversidade de opções com que contam os países do hemisfério*<sup>149</sup>.

O Secretário-Geral da OEA, Sr. César Gaviria, na ocasião, ressaltou a importância de se estabelecer conversações sobre a livre circulação de pessoas e serviços na área do turismo entre os Estados do continente americano, tendo em vista a existência de um grande número de impedimentos que afetam o setor, bem como a importância da parceria entre o setor privado e os governos, para incrementar o turismo, importância essa reconhecida durante a Assembléia Geral da OEA, na cidade do Panamá, em 1996, na qual o turismo foi considerado *uma verdadeira alternativa econômica ao nosso tradicional modelo de desenvolvimento*<sup>150</sup>, segundo as palavras do Sr. César Gaviria.

<sup>147</sup> Em inglês, *Declaration of Rio De Janeiro*.

<sup>148</sup> Em inglês, *Declaration of Caracas*.

<sup>149</sup> Boletim Nova Visão, OEA, v. 2, n.9, mai/jun de 1997. p.3, 1a. col.

<sup>150</sup> Idem, p. 3.

Segundo o Secretário-Geral daquela organização,

“o turismo é uma atividade econômica que se apresenta, atualmente, como uma importante fonte geradora de empregos e divisas e, segundo as previsões, seguirá crescendo significativamente no futuro em uma proporção equivalente ao dobro da economia mundial. (...) O comércio dos serviços internacionais de turismo enfrenta numerosos problemas e as barreiras aos viajantes internacionais podem converter-se em graves obstáculos ao desenvolvimento”<sup>151</sup>.

Estudos realizados pela Unidade de Turismo da OEA, incluindo dados da OMT, indicam que haverá preponderância dos mercados intra-regionais, especialmente na América Central e do Sul, o que vem reforçar a necessidade de o turismo ser incluído nas pautas de discussões dos blocos regionais, como é o caso do MERCOSUL. Conforme esses estudos, em 1996, a América Central e a América do Sul receberam 13,6 milhões de turistas. No ano 2000, receberão 18,2 milhões de turistas. Nesse mesmo período, o Caribe passará de 10,7 milhões de visitantes para 17,5 milhões<sup>152</sup>.

Durante o XVII Congresso Interamericano de Turismo<sup>153</sup> foram discutidos diversos temas que influenciam direta ou indiretamente o desenvolvimento do turismo:

a) foi condenada a exploração da *prostituição infantil* na América Latina, como forma de se atrair turistas procedentes do Canadá, Estados Unidos e Europa, resultando uma resolução em que se conclama aos Governos da região, a implantação de medidas preventivas e coercitivas visando a erradicação dessa prática;

b) sugeriu-se que os organismos financeiros internacionais passem a apoiar decisivamente a indústria do turismo através da concessão de financiamentos para investimentos no setor, viabilizando projetos que promovam o *desenvolvimento sustentável do turismo*<sup>154</sup>, considerando-se o turismo como um atividade fundamental para o desenvolvimento

<sup>151</sup> Boletim Nova Visão, OEA, v.2, n.9, mai/jun de 1997, p. 3.

<sup>152</sup> Boletim Nova Visão, OEA, v.2, n.9, mai-jun de 1997, p.3.

<sup>153</sup> Idem, p.3.

<sup>154</sup> Em discurso proferido pelo Secretário-Geral da OEA, Sr. César Gaviria, durante a Cúpula Hemisférica Sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Santa Cruz de La Sierra, Bolívia, em dezembro de 1996, o mesmo ressaltou *la dificultad de introducir la sostenibilidad en los modelos de desarrollo actuales, en un mundo en el cual la ciencia económica tiene tanta importancia en la conducción de nuestras sociedades*. In: Boletim Nova Visão, OEA, v.2, n.7, jan/1997, p. 2.

econômico da América Latina. Nesse sentido, foi elaborado o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável do Turismo no hemisfério, no qual se destaca a recomendação de promoção das atividades turísticas em harmonia com o meio ambiente natural e cultural das nações, mediante programas na área de educação e desenvolvimento.

c) os participantes foram unânimes em concordar sobre a necessidade de se estimular a cooperação entre as autoridades nacionais de turismo e o setor privado para tratar de questões ligadas às migrações, aduana, recreação e saúde, com o intuito de facilitar o desenvolvimento sustentável.

d) no âmbito do XVII Congresso, concordou-se em promover o intercâmbio de experiências, priorizando a cooperação horizontal entre os Estados membros e a formação e capacitação de recursos humanos no campo do turismo.

e) finalmente, também constando da pauta de discussões, a cooperação técnica entre os Estados membros, com o intercâmbio de informações e estatísticas sobre turismo, políticas fiscais, legislações e outros incentivos para investimentos no continente, a serem elaborados em parceria com o setor privado e os organismos nacionais e internacionais.

Como se pode constatar, no âmbito da OEA, ao turismo é deferida grande importância, sendo abordado nas discussões entre os setores público e privado e manifestando-se a consciência de ser esta uma das mais viáveis alternativas para o desenvolvimento da América Latina, no contexto global.

### c) *Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)*

Sediada em Paris, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico<sup>155</sup> (OCDE), congrega 26 países industrializados, entre europeus e não europeus, em torno dos propósitos de coordenação de políticas e promoção do

---

<sup>155</sup> Em inglês, *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD).

desenvolvimento econômico. Criada em 30 de setembro de 1961, em substituição à Organização para Cooperação Econômica Européia, tem entre seus objetivos a promoção do bem-estar econômico e social no âmbito dos países membros e incentivar os financiamentos aos países em desenvolvimento. Contando com diversos comitês e grupos de trabalho, a OCDE direciona seus estudos e negociações para a solução dos conflitos de base comercial e orientação para o desenvolvimento econômico. O Comitê de Turismo da OCDE analisa e se manifesta a respeito dos problemas entre os países membros, versando especificamente sobre turismo, além de publicar estatísticas e alterações nas políticas de turismo. Em novembro de 1985 foi concluído um acordo-marco pelo qual a OCDE apresentou sua política de turismo internacional cujos princípios essenciais estavam direcionados para a facilitação do turismo entre seus países membros através da liberalização.

Na 63ª edição do Encontro do Comitê de Turismo da OCDE, realizado em Paris, nos dias 17 e 18 de novembro de 1992, os três principais pontos discutidos foram:

- a) turismo e desenvolvimento do meio rural;
- b) padronização dos dados estatísticos;
- c) incremento das relações com países não-membros.

As autoridades de turismo dos países membros começam a perceber o crescente potencial do turismo rural e passam a explorá-lo. O segundo ponto, a padronização dos dados estatísticos, refere-se à necessidade de se adotar critérios padrões para aferição estatística de forma a expressar a realidade dos fluxos turísticos. Para tanto, a OCDE propôs o trabalho conjunto entre OCDE, OMT e organizações européias voltadas ao turismo. A consciência de que somente através da cooperação e de ações coordenadas se poderá desenvolver a indústria turística já faz parte do cotidiano dessas organizações. A OCDE empenha-se, também, em melhorar a coleta e difusão da informação no meio turístico, através da distribuição de questionários a serem respondidos pelos países membros. Finalmente, o terceiro, o incremento das relações com países não-membros, especialmente com os países do Leste Europeu, os Balcãs e a Rússia, tem sua razão de ser nas mudanças geopolíticas mundiais que culminaram com o fim da Guerra Fria e inseriram esses países no mercado turístico internacional, principalmente, como pólos receptivos.

d) *Grupo de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC)*

O Grupo de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, conhecido como APEC<sup>156</sup>, foi criado na Austrália, em 1989. Inicialmente um fórum informal de debates e conversações, em 1993, na *Conferência de Seattle*, a APEC é elevada à condição de bloco econômico, com a previsão de transformar a região do Pacífico em área de livre comércio, num prazo de 10 anos para os países desenvolvidos e 20 anos para os em desenvolvimento. Sediada em Cingapura, mantém o *status* de organização governamental internacional ao representar 15 países<sup>157</sup>, reunidos em torno do propósito comum de coordenarem suas políticas econômicas nacionais em benefício dos países da região Ásia-Pacífico considerados como um todo, promovendo o crescimento e desenvolvimento do capital e tecnologia de acordo com os princípios do GATT e fortalecendo a abertura multilateral dos sistemas comerciais de interesse para a região e para outras economias. A APEC conta com 10 Grupos de Trabalho que incluem **Turismo**, Telecomunicações, Transportes, Desenvolvimento de Recursos Humanos, Recursos Marinhos, Energia, Promoção Comercial, Dados de Comércio e Investimentos, Investimentos e Transferência de Tecnologia, e Pesca<sup>158</sup>. Sua importância estratégica no contexto internacional se expressa principalmente por ter entre seus membros os Estados Unidos, potência hegemônica no Ocidente, e o Japão e a China, as duas grandes potências asiáticas.

A Administração de Viagens e Turismo dos Estados Unidos<sup>159</sup>, órgão oficial de turismo daquele país, foi o primeiro a presidir o Grupo de Trabalho sobre Turismo da APEC, e enfatizou em sua gestão, a necessidade de coordenação entre as atividades dos Grupos de Trabalho sobre Telecomunicações e sobre Transporte, com vistas a impulsionar o turismo. Paralelamente, houve um esforço em se reduzir as barreiras e incrementar o fluxo turístico recíproco entre a região Ásia-Pacífico e a América do Norte.

<sup>156</sup> Em inglês, *Asia-Pacific Economic Cooperation Group*.

<sup>157</sup> São eles: Austrália, Brunei, Canadá, Hong Kong, Indonésia, Japão, Coréia, Malásia, Nova Zelândia, República Popular da China, Filipinas, Cingapura, Taiwan, Tailândia e Estados Unidos.

<sup>158</sup> AN AGENDA for industry, government and education. p. 39.

<sup>159</sup> Em inglês, *U.S. Travel and Tourism Administration*.

#### 4.4 O Turismo no Âmbito do NAFTA

Em vigor desde 1º de janeiro de 1994, o Acordo de Livre Comércio para a América do Norte<sup>160</sup>, conhecido como NAFTA, firmado entre Canadá, Estados Unidos e México, prevê a eliminação gradual, num prazo de 15 anos, das tarifas e outras barreiras comerciais entre os países signatários, incluindo os setores manufatureiro, agrícola, de investimentos, financeiro, entre outros, paralelamente a acordos versando sobre meio ambiente e trabalho.

Contando com 370 milhões de habitantes, o NAFTA representa um mercado de 6,5 milhões de dólares americanos.

Canadá e México são, respectivamente, o primeiro e o terceiro parceiros comerciais dos Estados Unidos, e a conformação do NAFTA promove a competitividade da indústria turística dessa região no contexto global. Ainda que não haja menção específica ao turismo no teor do Acordo, as implicações do NAFTA sobre as atividades turísticas são significativas e refletem-se nas economias daqueles países.

SMITH<sup>161</sup> prevê alguns benefícios para a indústria turística nos Estados Unidos com a consolidação do NAFTA, tais como:

- a) promover o desenvolvimento dos vôos regulares e charters e das excursões em ônibus de turismo na região com o incremento do comércio de bens e serviços;
- b) garantir que as companhias de serviços recebam tratamento nacional em todos os países;
- c) acabar com a discriminação contra as empresas de serviços que invistam no México;
- d) redução gradual das tarifas sobre bens manufaturados importados dos Estados Unidos e utilizados no setor de serviços do México e Canadá;
- e) expandir as redes de telecomunicações entre Estados Unidos e México para assegurar a alta qualidade dos serviços;
- f) garantir o fortalecimento do direito de propriedade intelectual, protegendo a marca registrada e os direitos autorais;

---

<sup>160</sup> Em inglês, *North American Free Trade Agreement* (NAFTA).

<sup>161</sup> SMITH, Ginger. *Implications of the North American Free Trade Agreement for the US tourism industry*. p.324.

g) contribuir para o fortalecimento do balanço de pagamentos dos países contratantes.

O mesmo autor<sup>162</sup> aponta outras facilidades propiciadas pelo NAFTA ao turismo:

1. *Facilitar o crédito às viagens* : O tratamento nacional dispensado aos bancos estadunidenses no México, em decorrência do NAFTA, contribuirá para a disseminação do uso de cartão de crédito, assim como a implantação de programas de milhagens envolvendo as companhias aéreas, redes de hotéis, locadoras de automóveis e centrais de reservas por computadores poderão ser feitas em parceria com as administradoras de cartões de crédito incrementando o volume de vendas.

2. *Dar suporte aos investimentos em turismo no México*: O NAFTA possibilitará o surgimento de diversas oportunidades de investimentos no México. Como exemplo, o autor cita o melhoramento da rede hoteleira no México, que atrairá mais turistas franceses e alemães.

3. *Incremento nas exportações*: Segundo o autor, as exportações originadas a partir das viagens são o modo mais eficaz para a criação de empregos e estimular o crescimento econômico. De fato, o turismo internacional, classificado como exportação, tem se transformado rapidamente na base do desenvolvimento econômico.

Na opinião de RODRÍGUES e PORTALES<sup>163</sup>, o NAFTA é visto por muitos setores da economia mexicana como um instrumento de política econômica que ajudará a consolidar as reformas estruturais dos últimos 10 anos, incluindo a liberalização comercial, a desregulamentação da economia, as privatizações das estatais, e outros processos semelhantes.

De acordo com os dados fornecidos por estes autores<sup>164</sup>, o setor de serviços, na economia mexicana, responde por 62% do Produto Nacional Bruto mexicano, sendo que somente os hotéis e restaurantes contribuem com 3,1% . Em 1993, o turismo proporcionou

---

<sup>162</sup> Idem, p. 324.

<sup>163</sup> RODRÍGUES, Manuel e PORTALES, Julio. *Tourism and NAFTA: towards a regional tourism policy*. p.319.

<sup>164</sup> Idem, p.319.



ao México mais de 4 bilhões de dólares em divisas estrangeiras advindos de um volume de chegadas internacionais estimado em mais de 17,2 milhões, o que faz dele a quarta maior fonte de receitas externas para o país. A presença de México, Canadá e Estados Unidos no mercado turístico internacional pode ser expressa no percentual de 14,2% de todas as chegadas internacionais no turismo mundial, e 19% de todas as receitas turísticas internacionais, no ano de 1992.

Não obstante a importância desse mercado turístico regional, multinacional, o NAFTA não incluiu artigos específicos sobre turismo como o fizera anteriormente o *Free Trade Agreement* (FTA), entre Canadá e Estados Unidos. Entretanto, diversos artigos do NAFTA versando sobre investimentos e serviços têm implicações significativas para o turismo dos três países. Outros temas, estreitamente relacionados com o turismo, tais como as relações trabalhistas e a proteção ao meio ambiente, foram abordados em acordos paralelos ao NAFTA, assim como existem acordos bilaterais ou multilaterais que tratam da aviação.

Asseveram RODRÍGUES e PORTALES<sup>165</sup> que dos 22 artigos do NAFTA, aqueles que mais poderão afetar o turismo são o artigo I, a respeito dos objetivos do NAFTA, artigo IX, referente aos investimentos, serviços e temas correlatos, artigo XII, que trata do comércio de serviços além-fronteira e o artigo XVI, sobre a entrada temporária de turistas a negócios. Em menor escala, estariam o artigo XIII, versando sobre as telecomunicações e artigo XIV, sobre os serviços financeiros.

O artigo XI do NAFTA, intitulado “Investimentos, Serviços e Temas Relacionados”, prevê que os investidores norte-americanos e canadenses receberão tratamento nacional no setor turístico mexicano, ou seja, qualquer investidor ou investimento daquelas nacionalidades receberão o mesmo tratamento que as pessoas físicas e jurídicas mexicanas, no México. O NAFTA procura oferecer proteção e garantias para os investidores estabelecidos no México, mas o crescimento do setor turístico dependerá de outros fatores tais como as tendências macroeconômicas do Canadá e dos Estados Unidos, a competitividade internacional e o desenvolvimento do mercado interno mexicano. Atualmente, o total de investimentos estrangeiros originados dos Estados Unidos e Canadá nas atividades relacionadas ao turismo no México, é estimado em 3,5 bilhões de dólares

---

<sup>165</sup> RODRÍGUES, M. e PORTALES, J. *Tourism and NAFTA: towards a regional tourism policy*. p. 320.

americanos, representando cerca de 70% do volume total de investimentos no setor turístico e aproximadamente 10% do total de investimentos estrangeiros diretos (IED) no México<sup>166</sup>.

O artigo XVI, sobre “Entrada Temporária de Negociantes”, estatui que será permitida a entrada temporária<sup>167</sup> de pessoas que por motivo de negócios<sup>168</sup> se desloquem entre os três países.

RODRÍGUEZ e PORTALES<sup>169</sup> percebem duas implicações na regulamentação do NAFTA sobre a entrada temporária de negociantes. A primeira, refere-se à constatação de que o aumento do número desses visitantes, incrementará a estrutura de serviços especializados no México, bem como os hotéis para esse tipo de turista. A segunda, diz respeito à necessidade de promover a definição de ocupações e padrões profissionais entre os três países. Isto poderia estimular o crescimento desse segmento do turismo e o profissionalismo no México.

Em relação ao meio ambiente, de acordo com as recomendações da OMT, os três países, juntamente com França e Turquia, estariam trabalhando em conjunto para a análise e elaboração de critérios que ajudem a estabelecer indicadores ambientais que possam ser utilizados no setor turístico. Esses indicadores serviriam para classificar áreas turísticas como reservas de vida selvagem dependendo da qualidade de preservação ecológica, e para orientar as políticas de desenvolvimento tendo em conta os níveis de deterioração e conservação ecológica na zona turística.

Os países signatários do NAFTA concordaram em criar a Comissão Norte-americana de Meio Ambiente<sup>170</sup>, com um Conselho e uma Secretaria. Essa Comissão, através de seu programa de trabalho, pode levar qualquer problema sobre recursos ambientais ou naturais à discussão e consultas entre os três países.

---

<sup>166</sup> Idem, p. 320.

<sup>167</sup> Por entrada temporária, nesse caso, entende-se a entrada de negociantes de um país no território de outro país, sem a intenção de residir permanentemente.

<sup>168</sup> O Acordo define quais as categorias que se enquadram nesse termo: participantes ou assistentes de convenções ou excursões originários dos Estados Unidos e Canadá, condutores de ônibus de um dos dois países, tradutores ou intérpretes que prestem serviços para empresas situadas em um dos dois países, gerentes de hotéis que tenham satisfeito alguns requisitos acadêmicos.

<sup>169</sup> RODRÍGUEZ, M. e PORTALES, J. Op. cit. p. 321.

<sup>170</sup> Em inglês, *North American Commission on the Environment* (NAAEC).

Ao lado dessas salutares implicações do NAFTA, os dois autores<sup>171</sup> antes referidos, apontam algumas desvantagens para o México devido às assimetrias entre os países membros, como, por exemplo, o México ainda sofre algumas restrições quanto ao transporte aéreo, uma vez que pelo Acordo, os Estados Unidos não asseguraram àquele país a chamada “quinta liberdade”, ou seja, o direito de uma companhia mexicana transportar passageiros entre os Estados Unidos e o Canadá. No transporte rodoviário também podem ser observadas algumas restrições para as operadoras de ônibus mexicanas operarem nos Estados Unidos.

Precedendo o NAFTA, o Acordo de Livre Comércio, conhecido como FTA<sup>172</sup>, firmado entre Canadá e Estados Unidos, e em vigor a partir de 1º de janeiro de 1989, apresentava um anexo versando especificamente sobre turismo.

Acordos bilaterais sobre turismo, envolvendo Canadá, Estados Unidos e México, antecederam ao FTA e ao NAFTA.

Segundo TAYLOR, dois acordos bilaterais versando especificamente sobre turismo e envolvendo o Canadá, precederam o NAFTA: o Acordo de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos (FTA), de 1989, e o Acordo México-Canadá, de 1990<sup>173</sup>.

No Acordo de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos, conhecido como FTA, em vigor a partir de 1º de janeiro de 1989, o turismo, pela primeira vez, foi tratado nas negociações internacionais entre os dois países. O anexo sobre turismo, previa, entre outros:

a) a promoção do turismo em outros países por iniciativa governamental nas esferas nacional, provincial, estadual e local;

b) a adoção e aplicação de taxas e outros encargos uniformes na entrada e saída de turistas, às quais seria dispensado tratamento nacional;

c) realização de Conferências anuais para identificar e procurar eliminar os obstáculos ao comércio de serviços turísticos, bem como para identificar ações visando facilitar e incrementar o turismo entre as Partes<sup>174</sup>.

O Acordo México-Canadá, de 1990, estabelecia o compromisso entre as partes contratantes de:

<sup>171</sup> RODRÍGUEZ, M. e PORTALES, J. *Tourism and NAFTA: towards a regional tourism policy*. p. 321.

<sup>172</sup> Em inglês, *Free Trade Agreement* (FTA).

<sup>173</sup> TAYLOR, Gordon D. *The implications of Free Trade Agreements for tourism in Canada*. p.315.

<sup>174</sup> Idem, p.316.

- a) facilitar o turismo entre os dois países;
- b) priorizar a promoção do turismo cultural representativo de cada país;
- c) incentivar a cooperação em educação e treinamento de turismo;
- d) promover o intercâmbio de informações e dados estatísticos sobre turismo;
- e) apoiarem-se mutuamente e trabalhar conjuntamente à OMT visando desenvolver e incentivar a adoção de práticas e padrões uniformes<sup>175</sup>.

No Acordo de Livre Comércio para a América do Norte (NAFTA), o turismo é tratado indiretamente, ou seja, não lhe foi dedicado um anexo como no FTA.

Conforme TAYLOR<sup>176</sup>, os impactos desses acordos sobre os fluxos turísticos são mais indiretos do que diretos, e podem ser observados, por exemplo, quando cresce a economia nos três países, há um aumento no volume de viagens de negócios e de lazer. No caso do Canadá, que importa dos Estados Unidos parte dos bens<sup>177</sup> utilizados na exploração do turismo, a redução das tarifas significaria a redução nos custos e, conseqüentemente, o aumento do número dos turistas. Um dos primeiros impactos que se poderia esperar da liberalização comercial seria o incremento das viagens de negócios, mas outros fatores devem ser considerados, tais como a recessão econômica e a crise financeira mundiais, que afetam o turismo nacional, regional e internacional. O autor ressalta que as trocas no turismo entre Canadá e México têm beneficiado mais este último, para onde aflui grande parte dos turistas canadenses nos três primeiros meses do ano, fugindo do rigoroso inverno de seu país.

A remoção gradual de tarifas no setor alimentício, no prazo estimado de 20 anos, também poderá beneficiar a indústria turística no Canadá, que importa dos Estados Unidos uma quantidade substancial de gêneros alimentícios. Entretanto, TAYLOR alerta que esses benefícios seriam congelados se ocorresse uma desvalorização do dólar canadense.

Assim, a conformação do NAFTA pode ser considerada benéfica para o setor turístico dos Estados membros, pesem as assimetrias existentes, principalmente entre Canadá e Estados em relação ao México.

---

<sup>175</sup> TAYLOR, G. D. *The implications of Free Trade Agreements for tourism in Canada*. p.315.

<sup>176</sup> Idem, p.317.

<sup>177</sup> Dentre eles, móveis, motores para barcos, equipamentos e tratores para esportes de inverno.

#### 4.5 O Turismo no Âmbito da União Européia (UE)

A União Européia (UE) é formada, atualmente, por 15 países<sup>178</sup>, contando com uma população de 372,6 milhões de cidadãos<sup>179</sup>. Desde 1º de janeiro de 1993 deixaram de existir quaisquer controles alfandegários e fiscais das bagagens e mercadorias que passam as fronteiras internas da União Européia. Os turistas podem agora atravessar as fronteiras internas da UE, utilizando qualquer tipo de transporte (automóvel, avião, trem ou barco) sem terem que se sujeitar ao controle das mercadorias que transporta. Desde 26 de março de 1995, desapareceram os controles do fluxo de pessoas, independentemente de sua nacionalidade, ao atravessarem as fronteiras dos países que aplicam o Acordo de Schengen<sup>180</sup>.

Por iniciativa do Sr. Christos Papoutsis, Comissário para o Turismo, a Comissão Européia adotou em 30 de abril de 1996, uma proposta para decisão do Conselho Comunitário referente à implantação do primeiro programa plurianual (1997-2000) visando estimular o turismo europeu. Esta proposta está baseada no artigo 235 do Tratado e integra os resultados obtidos a partir da consulta ao Livro Verde do Turismo sobre o papel da União Européia no campo do turismo, apresentada e discutida no Foro Europeu sobre Turismo, em 8 de dezembro de 1995. A 13 de maio de 1996 o programa foi apresentado aos 15 membros da União Européia.

Denominado “PHILOXENIA”, vocábulo grego que significa hospitalidade, o referido programa, tem por objetivo *aumentar a qualidade e estimular a competitividade do turismo europeu, inscrevendo-o numa verdadeira abordagem estratégica orientada para o crescimento econômico e o emprego*<sup>181</sup>.

De acordo com dados da OMT, de 1995, no final desta década, as chegadas internacionais<sup>182</sup> chegarão a cerca de 100 milhões, fazendo do turismo a maior indústria do mundo. A Europa continua a ser o principal destino no turismo global. Diretamente ele

<sup>178</sup> São eles: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Suécia.

<sup>179</sup> Dados de 1.01.1996, segundo estimativa do Eurostat. In: Viajar na Europa. Comissão Européia, fev/1997.

<sup>180</sup> São eles: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Luxemburgo, Holanda e Portugal.

<sup>181</sup> Boletim Euro-info, Comissão Européia, mai/1996, p. 1.

<sup>182</sup> De uso corrente nas publicações especializadas em turismo, inclusive pela OMT, a expressão reduzida “chegadas internacionais” quer significar as chegadas de turistas internacionais a determinada região ou país, sendo apuradas pelas informações obtidas junto a aeroportos e hotéis.

emprega acima de 9 milhões de pessoas, ou seja, 6% do mercado de trabalho, e indiretamente muitos outros milhões.

Segundo a proposta do Programa “PHILOXENIA”<sup>183</sup> apresentada pela Comissão das Comunidades Europeias, em 30 de abril de 1996, o turismo:

1. Cria empregos rapidamente e a um custo relativamente baixo. Dá oportunidades para variados grupos, como por exemplo, mulheres e jovens<sup>184</sup>.
2. Pode ajudar a alcançar um nível de coesão social e econômica mais elevado, e pode oferecer às regiões periféricas, menos desenvolvidas, reais oportunidades de progresso em termos econômicos.
3. Pode contribuir para a proteção e o engrandecimento do entorno natural e cultural.
4. Induz os europeus a, juntos, romperem barreiras e consolidarem a identidade europeia.

A história, a cultura, as paisagens e as pessoas da Europa têm sido capazes de atrair um grande número de turistas provenientes de outros continentes, entretanto, o aumento da competitividade no contexto mundial, tem provocado desgastes nesse potencial turístico, com o surgimento de novas destinações turísticas no Sul e Leste asiáticos, nas Américas e na África, que podem oferecer qualidade na infra-estrutura (transporte, hotéis, comunicações), facilidades e serviço de padrão elevado por um custo inferior ao praticado na Europa.

Diante dessa conjuntura, a Proposta recomenda que, no âmbito da União Europeia, sejam implantados políticas, programas e iniciativas que abordem os seguintes temas referentes ao turismo, dentre outros:

- a) mercado interno;
- b) política ambiental;
- c) política de transportes;

<sup>183</sup> Proposal for a Council Decision on a First Multiannual Programme to Assist European Tourism, p.2.

<sup>184</sup> Nesse caso, há também o aspecto negativo de ocorrer a tendência a se contratar mais pessoas do sexo feminino ou jovens por serem mais baixos os salários pagos a eles.

- d) programas de educação e treinamento;
- e) política de proteção ao consumidor;
- f) cultura;
- g) programas de pesquisa e desenvolvimento sobre turismo.

Sendo o turismo um campo de atividades tão heterogêneo, a necessidade de se adotar um programa especificamente voltado para o turismo, encontra amparo na vontade de se alcançar resultados eficientes, elegendo projetos prioritários, nos quais a Comissão Europeia deverá investir 25 milhões de Ecus na sua realização, de 1º de janeiro de 1997 a 31 de dezembro do ano 2000. Para tanto, o programa prevê a cooperação entre as autoridades de turismo nacionais, regionais e locais, bem como a parceria com o setor privado e com as comunidades envolvidas.

Para cada objetivo a ser alcançado, o “PHILOXENIA” prevê ações e mecanismos específicos<sup>185</sup>:

#### 1. Objetivo: Aumentar os conhecimentos na área do turismo.

Dispor de informações atualizadas é essencial para a tomada de decisões corretas, especialmente quanto aos investimentos por parte do setor privado e para o desenvolvimento de políticas de turismo pelo setor público. A proposta destaca que no caso do turismo, o crescimento ocorre rápida e continuamente, é volátil, e está sujeito aos impactos, tanto negativos quanto positivos, causados pela natureza transnacional da indústria turística. A efetiva disseminação do maior número de informações que se consiga reunir é uma das prioridades do programa.

A gama de informações a ser reunida incluiria, entre outras:

- a) comparação de dados estatísticos, análises de gastos, fluxos, tipos de turistas, etc;
- b) pesquisa de mercado para identificar e avaliar a existência e emergência de oportunidades nos mercados;
- c) intercâmbio de informações de natureza técnica sobre problemas de gerenciamento, demonstração de projetos, novas estratégias de trabalho, etc;

---

<sup>185</sup> Boletim Euro-info, Comissão Europeia, mai/1996, p. 2.

Essas informações seriam buscadas junto a Ministérios, organizações nacionais de turismo, autoridades locais e regionais, setor privado, associações comerciais de turismo, Universidades e Centros de Pesquisa.

## 1.1 Ações:

### 1.1.1 Desenvolver a informação ligada ao turismo.

Mecanismos: a) consolidação do sistema estatístico europeu relativo ao turismo, através de uma maior disponibilidade de estatísticas confiáveis e atualizadas;

b) realização de questionários, estudos e análises teóricas e de campo, tendo em conta as necessidades da indústria do turismo.

### 1.1.2 Obter informação sobre turismo junto a outras fontes

Mecanismos: a) criação de uma rede europeia de pesquisa e documentação sobre o turismo.

### 1.1.3 Facilitar a apreciação das medidas comunitárias com incidência sobre o turismo

Mecanismos: a) criação de um sistema de análise jurídica e financeira, que permita a apreciação sistemática das medidas comunitárias com incidência sobre o turismo.

## 2. Objetivo: Melhorar o enquadramento legislativo e financeiro do turismo

Uma pré-condição para o incremento da competitividade do turismo europeu é assegurar um ambiente amigável e harmonioso no campo do turismo. Nenhum dos atores envolvidos com o turismo é capaz de criar esse ambiente sozinho. Assim, o êxito dessa tarefa depende do estabelecimento e desenvolvimento de parcerias abrangendo todos os níveis e setores da político-econômicos. Compete ao poder público harmonizar as políticas de desenvolvimento do turismo e adequar as legislações que de alguma maneira possam influenciar o turismo.

## 2.1 Ação:

### 2.1.1 Fortalecer a cooperação com os Estados-membros, a indústria e demais interessados



Mecanismos: a) organização e acompanhamento de encontros regulares entre as partes envolvidas, para fortalecer a cooperação em nível europeu e aumentar a sensibilização às iniciativas comunitárias (reuniões técnicas/temáticas, mesas-redondas, fóruns europeus).

### 3. Objetivo: Melhorar a qualidade do turismo europeu

#### 3.1 Ações:

##### 3.1.1 Promover o desenvolvimento sustentável do turismo

O turismo apresenta algumas peculiaridades que o diferenciam de outras atividades. Em primeiro lugar, as atividades turísticas são difusas, envolvendo todas as regiões da União Européia. Em segundo lugar, as atrações turísticas estão quase sempre concentradas em certas zonas, sujeitas à sazonalidade e à pressão do progresso. O desenvolvimento bem sucedido do turismo, especialmente em termos de desenvolvimento local e criação de empregos depende da capacidade dos responsáveis em organizar esse crescimento.

A implementação do desenvolvimento sustentável no turismo europeu é de vital importância e isso tem sido especificamente reconhecido em outros programas comunitários especialmente aqueles relacionados ao meio ambiente e à cultura.

Com o auxílio de novas tecnologias é possível reconciliar o desenvolvimento do turismo com a proteção da herança natural e cultural, o que ajudará a solucionar o problema da concentração do turismo no espaço e no tempo.

Para isso é preciso:

- a) promover a troca de experiências e transferência de conhecimentos específicos;
- b) relatar as pressões e os efeitos do turismo sobre os recursos naturais e culturais com base em observações sistemáticas e permanentes;
- c) envolver a população local e possíveis interessados na definição e implementação de políticas de desenvolvimento do turismo.

Mecanismos: a) apoio a iniciativas locais orientadas para a gestão dos fluxos de visitantes e incentivo à sua ligação em rede;

b) apoio à instauração de sistemas de gestão que respeitem o meio ambiente, no que se refere ao alojamento turístico;

c) organização do Grande Prêmio Europeu “Turismo e Meio Ambiente” a cada dois anos.

### 3.1.2 Eliminar os obstáculos ao desenvolvimento do turismo

O atendimento das necessidades específicas de determinados segmentos de turistas tais como jovens, idosos e deficientes físicos pode contribuir substancialmente para aumentar o fluxo turístico bem como intensificar a solidariedade entre os cidadãos comunitários.

Mecanismos: a) identificação dos principais obstáculos, em nível, europeu, com que se deparam os diversos segmentos do turismo e as categorias específicas de turistas, tais como jovens, idosos e deficientes, elaborando respostas adequadas a esses problemas.

## 4. Objetivo: Aumentar o número de turistas provenientes de terceiros países

### 4.1 Ação:

#### 4.1.1 Promover a Europa como destino turístico

Constata-se que no momento, cada Estado-membro tem sua própria campanha de marketing, visando promover sua região. Paralelamente a Comissão Europeia de Viagens<sup>186</sup> dedica-se a campanhas promocionais as quais cobrem também outros países além dos Estados-membros da União Europeia.

Mecanismos: a) apoio a campanhas plurianuais de promoção nos grandes países de turismo emissor e/ou zonas emergentes, recorrendo à participação de patrocinadores.

Anteriores ao Programa “PHILOXENIA” são o Livro Verde sobre o Turismo, publicado em dezembro de 1995, e o Plano de Ações 1993-1995. Este tinha por objetivo a

---

<sup>186</sup> Em inglês, *European Travel Commission* (ETC).

consolidação da abordagem horizontal do turismo e a aplicação de medidas específicas em favor do turismo europeu.

A Comissão Europeia procedeu a uma rigorosa avaliação do Plano de Ações 1993-1995 visando apurar seus êxitos, seus pontos fracos e identificar estratégias para superar os obstáculos. Chegou-se à conclusão de que o Plano de Ações foi útil uma vez que possibilitou a interligação entre a Comissão, os Estados-membros e outras partes interessadas em níveis regional e setorial, além de estabelecer os pontos básicos da parceria com o setor privado. A elaboração de políticas eficientes e abrangentes deve considerar a diversidade, a natureza e o potencial do turismo e adequar-se à realidade, com o intuito de que a indústria turística atinja um alto nível de competitividade e de qualidade no contexto turístico internacional.

Finalmente, o relatório da Comissão Europeia destaca a importância do turismo para a Europa, “que ocupa 9 milhões de pessoas na União Europeia e contribui com 5,5% do Produto Nacional Bruto (PNB) comunitário”<sup>187</sup>.

#### 4.6 O Turismo no Âmbito da ALADI

O turismo, nas duas últimas décadas, alcançou um nível de crescimento tal que já não pode ser relegado a planos inferiores pelos Governos, ao se pensar em desenvolvimento sócio-econômico. Assim também no âmbito da ALADI, ao turismo vem sendo dedicado especial tratamento por parte dos governos dos países membros.

Conforme teremos oportunidade de constatar mais adiante, a importância de se estudar a questão do turismo na ALADI deve-se ao fato de muitos dos pontos abordados pelo Comitê de Representantes serem, posteriormente, matéria discutida também no âmbito do MERCOSUL, nas Reuniões Especializadas de Turismo.

O Comitê de Representantes da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), sediada em Montevideu (Uruguai), com base nos artigos 35, alínea “o”, e 42 do Tratado de Montevideu 1980, resolveu criar, através da Resolução 87, o *Conselho de Turismo da ALADI* como *órgão auxiliar encarregado de promover e desenvolver ações de*

---

<sup>187</sup> Boletim Euro-info. Comissão Europeia, mai/1996, p. 3.

*cooperação regional em matéria de turismo*<sup>188</sup>, por entender que o turismo constitui uma atividade econômica fundamental para o processo de desenvolvimento de cada um dos seus países-membros.

“El Consejo de Turismo de la ALADI constituye una instancia regional de consulta, coordinación y concertación que ofrece a los países miembros la oportunidad de intercambiar informaciones y experiencias y acordar la realización de proyectos o programas conjuntos que tengan un alcance regional o de carácter parcial, en la cual se pueden involucrar países que no pertenecen a ningún esquema subregional de integración o que pertenecen a distintos esquemas”<sup>189</sup>.

Esse Conselho de Turismo, constituído pelas autoridades máximas ou representantes dos organismos nacionais de turismo de cada país designadas pelos respectivos Governos, reúne-se uma vez por ano, sob convocação do Comitê dos Representantes proposta pela Secretaria Geral da ALADI, por iniciativa de qualquer um dos membros ou para realizar consulta aos mesmos.

O artigo terceiro da referida Resolução 87, dispõe sobre as atribuições e prerrogativas do Conselho de Turismo:

- a) “Promover a celebração entre seus membros, de acordos de alcance parcial ou regional, destinados a ampliar e fortalecer as correntes turísticas para e entre os países da região.
- b) Adotar as decisões necessárias para o funcionamento dos acordos ou mecanismos que se estabeleçam no âmbito da Associação em matéria de turismo.
- c) Propor ao Comitê de Representantes a adoção daquelas medidas que correspondam ao âmbito de ação de seus países membros.
- d) Promover e coordenar atividades de cooperação horizontal, entre as entidades nacionais especializadas representadas no Conselho.

<sup>188</sup> Artigo 1º, Resolução 87 da ALADI/CR, de 26.05.1988.

<sup>189</sup> Constante em documento restrito sobre “Comércio de Serviços: Turismo” denominado ALADI/SEC/di 799, de 14 de junho de 1996, p. 9.

e) Promover a consulta e colaboração, entre seus membros e ,quando conveniente, com outros países latino-americanos, para desenvolver ações de cooperação regional no campo do turismo.

f) Assessorar os órgãos da Associação em todos os temas relacionados com a promoção do turismo regional, bem como tratar dos assuntos encaminhados pelo Comitê de Representantes.

g) Recomendar ao Comitê de Representantes a realização de estudos e trabalhos técnicos, por parte da Secretaria Geral ou por grupos de trabalho ou outras reuniões especializadas quando se entenda oportuno convocar”<sup>190</sup>. Dessas reuniões participavam os representantes dos Governos dos países membros e a Secretaria Geral da ALADI, eventualmente contando com a presença de *experts* ou representantes de organismos ou países observadores mediante consulta prévia ao Conselho.

Em 8 de março de 1990, através do Acordo 113 da ALADI/CR foi aprovado, pelo Comitê de Representantes, o *Programa de Ação da ALADI em Matéria de Turismo*, cujos objetivos gerais que embasavam a ação comunitária quanto ao turismo eram:

a) “Fazer com que o turismo se constitua num dos principais instrumentos de processo de integração regional, em seus aspectos econômico e social.

b) Ressaltar os valores artísticos e culturais da região com o propósito de reafirmar a identidade cultural da América Latina.

c) Afirmar a vontade política pela integração, criando uma efetiva consciência comunitária entre os cidadãos da região.

d) Fortalecer e ampliar as correntes turísticas intra-regionais e as provenientes de terceiros países, propiciando uma ativa participação dos operadores econômicos da região”<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Artigo 3º da Resolução 87, da ALADI/CR, de 26.05.1988.

<sup>191</sup> Ata do Acordo 113, ALADI/CR, de 08.03.1990, p.1.

Cientes da necessidade de concentrar esforços e coordenar ações para atingirem os objetivos propostos, os países membros adotaram um programa de trabalho comunitário (1990-1991), cujas principais linhas de ação eram:

1) Promoção do Turismo:

Promover o turismo com vistas a aumentar os fluxos turísticos, distribuindo-os de forma equitativa no tempo e no espaço, reduzindo assim os problemas da sazonalidade e da concentração em determinadas atrações.

Efetuar um levantamento das políticas de turismo dos países membros, aperfeiçoá-las e aproveitá-las em escala comunitária.

Fazer um inventário dos principais atrativos turísticos dos países membros com o intuito de elaborar campanhas regionais.

Avaliar a possibilidade de se criar um logotipo que identifique a região como destino turístico.

2) Facilitação do Turismo:

Eliminar os obstáculos que afetam as atividades turísticas, mediante a facilitação do turismo e a criação de condições favoráveis ao seu desenvolvimento permanente e sustentável.

Promover a subscrição de um acordo de alcance parcial sobre o livre trânsito dos cidadãos dos países da Associação.

Analisar as possibilidades e avaliar a conveniência de se adotar um cartão de crédito regional ou outro meio de pagamento que facilite as transações comerciais dos turistas da região em suas viagens intra-comunitárias.

Promover a criação de um sistema que assegure a responsabilidade civil dos turistas que percorram os países da região em veículos particulares.

3) Promover a ampliação dos ciclos e a criação de novas correntes turísticas.

4) Consulta e coordenação:

Adotar a consulta e a coordenação como instrumentos de intercâmbio de informações com o intuito de resolver os problemas do turismo regional, adotando medidas adequadas à realidade e aos interesses comunitários.

Fazer do Conselho de Turismo um foro multilateral no qual as máximas autoridades oficiais dos países membros da Associação analisem a problemática do turismo regional e recomendem as medidas e ações a serem adotadas na região.

Esbarrando em algumas dificuldades para porem em prática as disposições aprovadas relativas ao turismo, e também devido ao fato de o México deixar de participar do Conselho de Turismo por desenvolver sua própria política de turismo e encontrar-se num estágio muito avançado em relação aos demais membros da ALADI, os Ministros Plenipotenciários da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, reuniram-se em Montevideu, em 4 de maio de 1992, para firmarem o Acordo para a Promoção Turística da América do Sul<sup>192</sup> cujo objeto era o desenvolvimento conjunto das ações necessárias para promover a América do Sul como destino turístico intra-regional e extra-regional (art. 1º).

Dentre as ações previstas no artigo 3º do referido Acordo, estavam:

- a) “Promover o turismo para a América do Sul;
- b) Difundir os valores culturais da região;
- c) Fomentar o turismo intra-regional;
- d) Propiciar ações de cooperação entre os operadores turísticos da região, destinadas a incrementar a capacidade regional de absorver e canalizar as correntes turísticas;
- e) Organizar seminários e cursos de aperfeiçoamento visando elevar o nível de especialização dos recursos humanos dedicados ao turismo”.

Juntamente a essas ações, os países signatários se comprometeram a incentivar a cooperação bilateral entre eles nos campos relacionados ao turismo, bem como prestar assistência técnica no desenvolvimento de programas (art. 4º).

<sup>192</sup> ALADI/AAP/A14TM/4 *Texto concordado do Acordo para la Promoción Turística de América del Sur y su Protocolo Modificadorio.*

O artigo 5º já previa a necessidade de se harmonizar normas e procedimentos em matéria de turismo e áreas afins, como tributação, transportes, imigração, visando facilitar o trânsito de turistas nacionais entre os países subscritores.

Para efetivar essa cooperação os países signatários concordaram em criar a *Comissão de Turismo da América do Sul*<sup>193</sup> (COTASUR), organismo intergovernamental criado pelas Administrações Nacionais de Turismo da América do Sul, sediado, em caráter permanente, junto à ALADI, e integrado pelas autoridades máximas de turismo de cada país ou seus representantes, com o intuito de *incentivar la promoción del turismo hacia y entre los países sudamericanos y propender al mejor aprovechamiento de los medios y recursos disponibles para el desarrollo turístico de todos y cada uno de los países suscriptores del presente Acuerdo*<sup>194</sup>, através de projetos específicos, em harmonia com o os propósitos do Tratado de Montevideu 1980.

Os demais países membros da ALADI poderiam ser admitidos ao Acordo, mediante negociações e após o mesmo ter entrado em vigor em todos os países signatários (artigos 10 a 12).

A duração inicial do Acordo foi estipulada em 4 anos, podendo ser prorrogada automaticamente por período iguais (art.13).

Os países membros avaliam anualmente os resultados alcançados em virtude do disposto no Acordo, procedendo a revisões e ajustes que se fizessem necessários, através de Protocolos adicionais (artigos 16 e 17).

A Comissão dispõe de um orçamento anual formado pelas contribuições dos membros associados e afiliados, aportes de cooperação técnica internacional, recursos próprios gerados pela COTASUR e outras fontes de ingressos, por meio do qual custeia suas atividades administrativas e operativas.

Atualmente a ALADI mantém cooperação técnica com o MERCOSUL, na área do turismo.

<sup>193</sup> Em espanhol, *Comisión de Turismo de América del Sur* (COTASUR).

<sup>194</sup> Artigo 6º, do Capítulo III - Órganos y mecanismos de cooperación, do *Acuerdo para la Promoción Turística de América del Sur*.



## CAPÍTULO V

### MERCOSUL E TURISMO: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL

#### 5.1 O MERCOSUL no Contexto Turístico Regional e Mundial

Dentro do contexto da regionalização, o turismo revela-se como uma atividade essencial para o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos, em especial do Cone Sul.

Estudos da OMT<sup>195</sup> apontam para o crescimento do fluxo turístico nos países em desenvolvimento, sendo que as chegadas internacionais nos países em desenvolvimento aumentaram cerca de 6,2% ao ano no período de 1980 a 1996, enquanto que nos países desenvolvidos este aumento foi de 3,8%. Em 1980, a América Latina contou com 19.223.000 de chegadas de turistas internacionais; em 1990, esse número já havia aumentado para 27.559.000 e em 1996, foram 38.177.000 de chegadas de turistas internacionais.

Os ingressos de divisas<sup>196</sup>, provenientes do turismo internacional, aumentaram nos países em desenvolvimento a uma taxa anual de 9,9% de 1980 a 1996, e nos países desenvolvidos, 8,5%. Isso significa que em 1980, a América Latina recebia, a título de receitas com o turismo internacional, 9.549 milhões de dólares; em 1990, 12.107 milhões de dólares, e em 1996, esses valores alcançaram a expressiva soma de 19.780 milhões de dólares<sup>197</sup>.

Analisando o balanço turístico, ou seja, a relação entre as receitas e as despesas na conta turismo, no período 1987-1995, o estudo da OMT revela uma evolução positiva tanto nas Américas, como, especificamente, no MERCOSUL e na ALADI. Em 1987, as Américas apresentavam um déficit de 120 milhões de dólares na conta turismo; em 1995, ao inverso, o saldo positivo chegava a 27,1 bilhões de dólares. No âmbito dos países-membros do MERCOSUL, o ano de 1987, convivia com um saldo positivo de 344 milhões de dólares, passando, em 1995, a 2,8 bilhões de dólares. Pode-se depreender que a

---

<sup>195</sup> OMT. Tendencias de los mercados turísticos: Américas: 1986-1996. p. 3-4

<sup>196</sup> Não incluídos aí os gastos com transporte internacional.

<sup>197</sup> OMT. Tendencias del mercado turístico: Américas 1986-1996. p.7-8.

conformação do MERCOSUL beneficiou sensivelmente o setor turístico da região, incrementando os fluxos intra e extra-regionais, elevando, conseqüentemente, os ingressos de divisas. A ALADI também apresentou incremento na percepção de receitas turísticas: em 1987, auferiu 760 milhões de dólares, passando, em 1995, para 11,3 bilhões de dólares<sup>198</sup>.

Embora persista a concentração de grande parte das correntes turísticas mundiais na Europa e nos Estados Unidos, as tendências indicam uma redistribuição mundial dessas correntes turísticas, ainda que não eqüitativamente, devido à acirrada concorrência que se verifica entre os mercados turísticos. A América do Sul e, em especial, o MERCOSUL, têm colhido os benefícios dessas tendências.

A expansão turística nas Américas em 1996, deveu-se, principalmente, ao crescimento nas economias da América do Norte, região que respondeu por 74,7% do incremento das chegadas de turistas internacionais no continente. A América do Sul registrou, no ano de 1996, um aumento de 4,2% tanto nas chegadas internacionais, que passaram a 14,1 milhões de turistas, como em suas receitas, que totalizaram 11,3 bilhões de dólares<sup>199</sup>, e de acordo com o estudo da OMT, essa tendência de crescimento serve para comprovar os importantes resultados que países como Brasil, Peru, Argentina, Uruguai e Venezuela têm obtido com o turismo. A América do Sul absorve uma quota de 12,3% do total de chegadas internacionais às Américas e 10,7% do ingresso total de receitas nesse continente, com o turismo<sup>200</sup>.

Dentre os dez destinos turísticos que apresentaram maior crescimento na América do Sul, no período 1986-1996<sup>201</sup>, e que são membros do MERCOSUL, estão: a Argentina, que aparece em terceiro lugar, após Bolívia e Chile, com uma taxa média anual de crescimento de 9,2% no volume de chegadas internacionais; o Uruguai, em sétimo lugar, com 6,5% e, o Brasil, em décimo lugar, com uma taxa de 1,3%. Quanto ao crescimento da entrada de receitas, a Argentina aparece novamente em terceiro lugar, após Chile e Bolívia, com uma taxa de 15% de crescimento e o Uruguai, em sexto lugar, com 8,8%<sup>202</sup>.

<sup>198</sup> OMT. Tendencias del mercado turístico: Américas 1986-1996. p.13.

<sup>199</sup> Idem, p. 22.

<sup>200</sup> OMT. Tendencias del mercado turístico: Américas 1986-1996. p. 42.

<sup>201</sup> Ver Anexos: Tabelas.

<sup>202</sup> O Paraguai não aparece entre os dez primeiros países em nenhuma das duas categorias (chegadas e receitas) e o Brasil não aparece na categoria das receitas. In: OMT. Tendencias del mercado turístico: Américas 1986-1996. p.42.

A análise do volume de chegadas internacionais entre 1985 e 1996, evidencia a alta concentração geográfica dos fluxos turísticos na região das Américas. Vinte países absorviam 96,4% de todas as chegadas ao continente, sendo que, desses vinte países, três - Estados Unidos, México e Canadá - recebiam quase 73% do total de chegadas. Ainda sobre esse grupo de vinte países, oito estão situados no Caribe. No ano de 1996, dos países do MERCOSUL, a Argentina era o que estava melhor posicionado, aparecendo na quarta colocação, logo após o Canadá, com 4.286.000 chegadas, que corresponderam a 3,7% do total de chegadas às Américas. O Brasil aparecia em sexta colocação, após Porto Rico, com 2.210.000 de chegadas que equivaliam a 1,9% do total. Em sétimo lugar, o Uruguai absorveu 2.152.000 das chegadas ao continente, cerca 1,9% do total <sup>203</sup>.

Em relação à análise do volume de receitas, em 1996, os Estados Unidos auferiram mais de 60% do total de receitas no continente, advindas com o turismo internacional, superando a casa dos 64 bilhões de dólares. A Argentina, novamente em quarto lugar, auferiu cerca de 4,5 bilhões de dólares, que corresponderam a 4,3% do total de receitas. Logo em seguida aparecia o Brasil, com 2,2 bilhões de dólares em receitas, cerca de 2,1% do total. Em décimo-sétimo lugar, estava o Uruguai, cujas receitas alcançaram a soma de 599 milhões de dólares, correspondendo a 0,6% do total de receitas com o turismo internacional, nas Américas. Destacando-se na listagem dos vinte países que mais receberam receitas turísticas no continente, estava Cuba, em nona colocação, com 1,3 bilhão de dólares, que apresentou um crescimento de 22,7% em suas receitas, em relação a 1995<sup>204</sup>.

No que tange aos gastos em viagens ao Exterior, excluído o transporte internacional, os Estados Unidos lideraram a lista dos vinte países americanos que mais gastaram, em 1995, chegando a 45,8 bilhões de dólares, correspondendo a 62,8% dos total de gastos. O Brasil surgia logo após o Canadá, em terceira posição, com 4,2 bilhões de dólares, que representavam 5,8% do total. Ressalte-se que o Brasil registrou uma taxa de crescimento de quase 45% nos gastos em viagens ao Exterior, entre 1994 e 1995. A Argentina ocupava a quinta posição, logo após o México, com gastos em torno de dois bilhões de dólares, ou seja, 4,3% do total. Em décima-segunda posição, estava o Uruguai, com 236 milhões de dólares gastos no Exterior, correspondendo a 0,3% do total,

---

<sup>203</sup> Idem, p. 48-49.

<sup>204</sup> OMT. Tendencias del mercado turístico: Américas 1986-1996. p.51.

imediatamente seguido pelo Paraguai, com gastos da ordem de 235 milhões de dólares, num percentual de 0,3% do total dos países americanos<sup>205</sup>.

Diante desses dados, observa-se o desequilíbrio entre o volume de receitas e de gastos na conta turismo do Brasil, sendo que estes últimos chegaram quase ao dobro das receitas, revelando que o Brasil é um país emissor de turistas, não obstante a diversidade de paisagens e culturas existentes no país, as quais, racionalmente exploradas, conduziriam o Brasil à liderança, na América do Sul, como destino turístico receptivo. Na Argentina, a situação foi inversa, com o volume de receitas perfazendo mais do que o dobro do volume de gastos, o que talvez possa ser explicado pelas intensas campanhas promocionais realizadas junto aos principais mercados turísticos emissores mundiais. O Uruguai apresentou um superávit na conta turismo, com as receitas superando os gastos<sup>206</sup>.

O estudo da OMT, "Tendencias del mercado turístico: Américas 1986-1996" indica que os fluxos turísticos intra-regionais são predominantes nas Américas, e que, em 1995, esses fluxos representaram 76% do total de chegadas de turistas no conjunto da região. Para o período entre 1995 e 2000, prevê-se um crescimento médio anual de 4,1%, o que elevaria o total de chegadas intra-regionais, no continente americano, no ano 2000, a 105 milhões<sup>207</sup>.

O teor do artigo 1º do Tratado de Assunção prevê, como implicação da conformação de um Mercado Comum:

"a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, de restrições não tarifárias à circulação de mercado e de qualquer outra medida de efeito equivalente".

O turismo, enquanto atividade propulsora do desenvolvimento econômico e social e da harmonização entre os povos, tem colhido os benefícios desse processo de integração.

Diante das mudanças advindas com a globalização, e suas perversas consequências expressas no crescente desemprego estrutural, os serviços, e principalmente, o turismo, tendem a crescer numa tentativa de abranger boa parte da mão-de-obra não-utilizada.

Com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, o comércio de bens e serviços entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, apresentou uma evolução

<sup>205</sup> OMT. Tendencias del mercado turístico: Américas 1986-1996. p.53.

<sup>206</sup> O Paraguai não consta da relação dos vinte principais países em função da entrada de receitas turísticas nas Américas.

<sup>207</sup> Idem, p. 55.

positiva, consolidando a importância do bloco regional para as economias dos respectivos países membros. Além do incremento do nível de fluxo comercial intra-regional, pode observar-se, também, significativas transformações nas pautas dos produtos comercializados entre os países, sendo que o Brasil lidera as exportações intra-regionais de manufaturados, enquanto que os demais países-membros dedicam-se às exportações de produtos agrícolas e semi-manufaturados.

O impulso que o comércio de bens e serviços recebeu, no âmbito do MERCOSUL, foi favorecido pela convergência de alguns fatores como o controle da inflação, as políticas cambiais e o programa de liberação comercial adotados nos países-membros. Persistem ainda, entretanto, óbices a esse comércio, tais como, as instabilidades nos balanços de pagamento de cada país, as políticas nacionais de estabilização econômica, as deficiências de infra-estrutura e de serviços de transportes, as assimetrias quanto ao estágio de industrialização dos países-membros, e as desigualdades intra e extra MERCOSUL.

No Brasil não há unanimidade entre os representantes políticos e empresários a respeito dos benefícios que podem ser alcançados pelas distintas regiões do país, com sua participação no MERCOSUL. Especula-se, por exemplo, que seriam beneficiadas, prioritariamente, as regiões Sul e Sudeste do país, em detrimento das demais. No tocante ao turismo, essa suposição não se confirma, de acordo com os dados a seguir.

Em 1995, mais de 78 mil turistas procedentes da Argentina visitaram a Bahia, gerando uma receita de 43,7 milhões de dólares em todo o Estado, sendo que 24,3 milhões de dólares somente em Salvador. No mesmo ano, considerando o fluxo global de turismo, aportaram àquele Estado 2,58 milhões de turistas, sendo 1,23 milhão na capital, Salvador. A receita gerada pelo turismo para a Bahia, correspondeu a 869,8 milhões de dólares<sup>208</sup>. Essa revitalização do turismo baiano, com o conseqüente crescimento do fluxo de visitantes estrangeiros, em especial dos turistas argentinos, deveu-se a uma intensa campanha promocional desenvolvida pelo Governo baiano, a partir de 1991, centrada na política de captação de vôos charters e na intensificação dos vôos regulares internacionais, além de outras providências tais como a recuperação do centro histórico - Pelourinho - e o reforço do policiamento.

---

<sup>208</sup> SILVA, Jorge A. S. e GUIMARÃES, Maria Terezinha. Turismo. p.137.

É inegável a importância da indústria turística no mundo contemporâneo, a qual em muitos países chega a superar o investimento, a produção e a geração de empregos de outros setores da economia, tradicionalmente pujantes, como o siderúrgico, o automobilístico e o eletrônico. Além de propiciar desenvolvimento econômico, o turismo, por suas próprias características de intercâmbio, promove o encontro de pessoas e culturas, desempenhando papel fundamental no processo de integração do Cone Sul.

Não obstante essa relevância e complexidade, o setor turístico não foi brindado com um subgrupo de trabalho específico na estrutura organizacional do MERCOSUL, estando cingido às Reuniões Especializadas em Turismo (RET's), sem poderes deliberativos, apenas emitindo recomendações que poderão ser acatadas ou não pelo Grupo Mercado Comum e aplicadas a outros Subgrupos que guardem relação com as atividades turísticas, como por exemplo, os de assuntos aduaneiros, de transporte terrestre ou marítimo.

Longe de ser um obstáculo à integração turística, esse fato estimula iniciativas por parte do setor privado dos países-membros, cujos empresários reúnem-se com o intuito de organizarem, conjuntamente, eventos para a divulgação do potencial turístico da região e das oportunidades de investimentos no setor.

Os países do MERCOSUL demonstram estarem se conscientizando aos poucos acerca dos benefícios que podem advir com a indústria turística, que movimenta cerca de 3 trilhões de dólares no mundo todo. O potencial turístico do MERCOSUL é economicamente muito promissor ainda que tenha sido pouco explorado.

Um estudo sobre as perspectivas do turismo no MERCOSUL, realizado em 1994, pelo Conselho Mundial de Viagens e Turismo, conhecido pela sigla WTTC<sup>209</sup>, por solicitação da Reunião Especializada de Turismo (RET)<sup>210</sup>, com o patrocínio da American

---

<sup>209</sup> Em inglês, *World Travel and Tourism Council*. Sediado em Bruxelas, o WTTC é uma organização não-governamental que congrega executivos de todos os setores da indústria turística incluindo transportes, hotelaria, *catering*, atividades de recreação e culturais e serviços de viagens. Seus objetivos são convencer os governos sobre a enorme contribuição das viagens e do turismo para o desenvolvimento da economia mundial e nacional, promover a expansão do mercado de viagens e turismo em harmonia com o meio ambiente e eliminar as barreiras ao crescimento dessa indústria.

<sup>210</sup> Nesse estudo, realizado pelo WTTC tendo como base dois relatórios elaborados pelo mesmo sobre viagens e turismo na Argentina (novembro de 1992) e no Brasil (dezembro de 1993), utilizou-se a metodologia do Grupo WEFA (Filadélfia, EUA), estabelecida em 1988 para medir o nível de viagens e turismo conforme os princípios da Contabilidade Nacional. A pesquisa enfoca cinco aspectos da contribuição do turismo para o desenvolvimento da região: criação de riqueza, criação de empregos, investimentos de capital, participação governamental e valor agregado (PIB).

Express, estimava que, em 1995, o setor de viagens e turismo<sup>211</sup> no MERCOSUL seria responsável por 7,1% do PIB; 7,2 % do total de despesas dos consumidores; 6,1% do total de investimentos de capital e 3,6% de todos os gastos governamentais naquele ano, índices muito significativos, se considerarmos, a título de comparação, as médias mundias do turismo: 11,4% de gastos do consumidor; 11,4% de investimentos de capital e 6,6% dos gastos governamentais<sup>212</sup>.

As perspectivas são bastante otimistas ao indicarem que a participação do MERCOSUL no contexto turístico mundial deverá aumentar entre 1995 e 2005 de 2,1% do resultado mundial, para 2,2%. A taxa de crescimento real anual no MERCOSUL, prevista em 6,0%, deverá superar a taxa de crescimento mundial do setor que é de 5,5%.

Desde que conduzido com seriedade e eficiência pelos Governos e setor privado dos países que integram o MERCOSUL, o turismo pode se tornar elemento chave da política de desenvolvimento desses países, contribuindo para a geração de riquezas e criação de empregos.

De acordo com o estudo do WTTC, em 1995, o nível de empregos diretos e indiretos proporcionados pelo setor de viagens e turismo, no MERCOSUL, alcançaria 7,5 milhões de trabalhadores, ou 6,4% da força de trabalho, correspondendo a um em cada 16 empregos. Embora inferior à média mundial que é de um em cada 9 empregos, esse índice demonstra o potencial turístico, quanto à criação de empregos, no âmbito do MERCOSUL. Para a próxima década, as previsões indicam que 745 mil novos empregos poderão surgir a cada dia no MERCOSUL somente nesse setor, resultando em 2,7 milhões de novos empregos diretos e indiretos no período de dez anos<sup>213</sup>.

Quanto aos investimentos de capital no setor, as estimativas para 1995 alcançavam a vultosa soma de 11,2 bilhões de dólares no MERCOSUL, podendo chegar a 24,6 bilhões de dólares até 2005, com um crescimento de 6,0% em termos reais. Apesar das cifras impressionantes, o setor de viagens e turismo ainda detém uma participação muito pequena

<sup>211</sup> É interessante notar essa nomenclatura utilizada “viagens e turismo” ao invés de apenas “turismo” para designar toda e qualquer viagem. Ao se referir a “viagens e turismo”, o WTTC está considerando não apenas o movimento dos turistas propriamente ditos, mas também daqueles que viajam por outros motivos que não férias ou lazer, tais como os negociantes.

<sup>212</sup> MERCOSUR Viajes & Turismo, p.3.

<sup>213</sup> MERCOSUR Viajes & Turismo, p. 4.

nos investimentos totais da região, cerca de 6,1%, enquanto que a média mundial é de 11,4%<sup>214</sup>.

De acordo com o WTTC, em 1995, os Governos dos países-membros do MERCOSUL iriam despende 4,1 bilhões de dólares dos orçamentos federais, estaduais e locais com serviços e infra-estrutura de viagens e turismo, o que corresponderia a 3,6% desses mesmos orçamentos. No mesmo período, a indústria de viagens e turismo iria gerar 12,7 bilhões de dólares em impostos diretos, indiretos e impostos pessoais de renda, incluídos nesse valor 6,8 bilhões de dólares em impostos comerciais indiretos, 3,4 bilhões de dólares em impostos corporativos e 2,5 bilhões de dólares em impostos pessoais<sup>215</sup>.

Ainda segundo o estudo do WTTC, a contribuição direta e indireta da indústria de viagens e turismo para o Produto Interno Bruto, no âmbito do MERCOSUL, chegaria a 7,1%, em 1995, enquanto que a participação do setor no contexto mundial estava estimada em 10,9%, com previsão de aumentar para 11,4% até 2005<sup>216</sup>.

A conclusão a que chegou o Conselho Mundial de Viagens e Turismo a respeito do turismo no MERCOSUL, é a de que não obstante todo o potencial turístico da região, sua participação no contexto global ainda é pequena, exigindo maior atenção ao setor de viagens e turismo por parte dos Governos, iniciativa privada e demais interessados os quais devem proceder a minuciosa análise sobre o desenvolvimento e crescimento dessa indústria.

## **5.2 Políticas Nacionais de Turismo**

### **5.2.1 Na Argentina**

A Política Nacional de Turismo aplicada pela Secretaria de Turismo da Presidência da Nação visa converter a Argentina em um destacado destino turístico a partir de três condições básicas: facilitar ao turista seu ingresso na Argentina, priorizando-se a abertura das fronteiras, a adesão à política de flexibilização aérea e a celebração de convênios de cooperação e facilitação bilaterais e multilaterais.

---

<sup>214</sup> Idem, p.5.

<sup>215</sup> MERCOSUR Viajes & Turismo. p. 6.

<sup>216</sup> Idem, p.7.



Com esse intuito estão sendo implantados Planos Trienais de Promoção junto ao mercado europeu, com a assistência da Comunidade Econômica Européia, e ao mercado dos Estados Unidos, além de campanhas de promoção regional, em parceria com os empresários do setor, estimulando investidores locais e estrangeiros.

Nas publicações promocionais da Secretaria de Turismo está expressa a vontade de se alcançar os seguintes objetivos:

- a) “apresentar uma imagem dinâmica da Argentina e de seu potencial para os investimentos estrangeiros;
- b) descrever as vantagens comparativas da Argentina em relação a outros países estimulando os investimentos no país;
- c) prestar assistência aos investidores na obtenção de informações necessárias, em seu contato inicial, para concretizar seus projetos de investimentos”<sup>217</sup>.

A Secretaria de Turismo, em parceria com o setor privado, desenvolveu estratégia de marketing destinada a incrementar a participação argentina nos principais mercados emissores mundiais, quais sejam, Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão. Cientes de suas carências, empenharam-se em satisfazer as exigências dos turistas, aumentando a oferta de alojamentos, melhorando os serviços aos visitantes e incorporando atividades recreativas, eventos especiais e facilidades para a realização de congressos e convenções.

Expandiram-se as ligações aéreas entre Buenos Aires e as principais cidades da Europa, dos Estados Unidos e da região do Pacífico.

Atualmente, o país dispõe de um total de 222.319 leitos disponíveis, estando projetados mais 20.000, a um custo estimado em 812 milhões de dólares<sup>218</sup>, incluindo grandes hotéis não apenas em Buenos Aires mas também nas demais províncias. Grandes cadeias hoteleiras e de sistemas internacionais de reservas e franquias transnacionais operam na Argentina, tais como Sheraton ITT, Hyatt Hotels Corp., Kempinsky, Intercontinental, Caesar Park, Choice International, Best Western, The Leading Hotels, Steingerberger Reservations Service, Chateau Relais Holiday Inn.

A Argentina lidera o turismo receptivo na América do Sul. Entre 1982 e 1992, houve um incremento do número de visitantes internacionais, que passou de 1,3 milhões

<sup>217</sup> ARGENTINA: oportunidades para inversiones y negocios en turismo. p. i.

<sup>218</sup> ARGENTINA: oportunidades para inversiones y negocios en turismo. p. i.

para 3,03 milhões visitantes, sendo cerca de 80% deles oriundos dos países vizinhos Bolívia, Brasil, Chile Paraguai e Uruguai, atraídos pela vida citadina de Buenos Aires e pelos centros de esqui. Os visitantes internacionais gastaram, somente em 1992, mais de 3 bilhões de dólares. No mesmo ano, mais de 14 milhões de argentinos viajaram dentro de seu próprio país<sup>219</sup>.

O setor turístico oficial argentino está organizado em três níveis: nacional, provincial e municipal. Já o setor turístico privado encontra-se organizado em diversas associações empresariais, que se agrupam na Câmara Argentina de Turismo.

O turismo argentino destaca-se pela diversidade de suas atrações que vão dos Congressos<sup>220</sup> e eventos ao ecoturismo, passando pelos esportes de inverno, estâncias e pela intensa vida cultural de sua Capital Federal, Buenos Aires.

Seguindo a tendência mundial, o turismo moderno surgiu na Argentina nos anos 1960. Até então as viagens de lazer eram privilégio das classes mais abastadas, revelando o alto prestígio social que implicava sua realização, cujos fluxos turísticos concentravam-se em Mar del Plata, Córdoba e San Carlos de Bariloche. A partir dos anos 1960, com as conquistas sociais e trabalhistas, os trabalhadores passaram a dispor de férias remuneradas, o que possibilitou que mais pessoas empreendessem viagens de lazer, surgindo o turismo de massa.

Na década de 1970, foram introduzidos os vôos charters e se desenvolveram os centros de esqui em San Carlos de Bariloche e San Martín de los Andes, que logo se converteram em centros de turismo massivo. Também por esta época iniciou-se a organização do turismo receptivo que até então ocorria de forma espontânea com turistas provenientes principalmente dos vizinhos Uruguai e Chile. As correntes turísticas expandiram-se para as Cataratas do Iguaçu, Noroeste argentino, San Carlos de Bariloche, Península Valdés e Patagônia, destinos que se firmaram como atrações turísticas de interesse internacional.

O turismo receptivo atingiu seu auge na segunda metade da década de 1980, com o estímulo à padronização qualitativa da rede hoteleira e aos investimentos estrangeiros.

<sup>219</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>220</sup> Segundo dados da Secretaria de Turismo argentina, em 1992 se realizaram na Argentina 385 Congressos nacionais e 143 internacionais o que motivou a chegada ao país de aproximadamente 30.000 estrangeiros para participar dos mesmos. In: ARGENTINA: oportunidades para inversiones y negocios en turismo. p. 13.

De acordo com um estudo da OMT relativo a 1996<sup>221</sup>, alguns fatores podem ser apontados como responsáveis pelo exitoso desempenho da Argentina no turismo.

No período de 1991 a 1996, as cadeias hoteleiras internacionais investiram 382 milhões de dólares, ampliando substancialmente a oferta hoteleira no segmento voltado para os turistas de maior poder aquisitivo, realizando construções e reformas além de imprimir uma maior qualidade nos serviços prestados aos turistas.

Atualmente, está em vigência um Programa de Assistência Financeira que dispõe, entre outras linhas de crédito, uma linha multisetorial de 800 milhões de dólares, propiciados pelos bancos BID e EXIMBANK<sup>222</sup>. Através desse Programa pretende-se viabilizar projetos de investimentos de até 30 milhões de dólares por investimento<sup>223</sup>.

Em relação à evolução nos transportes são significativos os aspectos positivos.

No transporte aéreo internacional houve um incremento de 21% nas frequências dos vôos no período 1995-1996. As frequências aéreas entre os países integrantes do MERCOSUL ou seus parceiros privilegiados também aumentaram: Bolívia (120%), Paraguai (87%) e Brasil (59%), sendo que em relação a este país vizinho, as duas principais companhias aéreas que operam entre os dois países, Aerolíneas Argentinas e VARIG, aumentaram a frequência de seus vôos em 144% e 155%, respectivamente. Da mesma forma, houve um incremento de 68% dos vôos ligando a Europa, e 29% dos vôos diretos ligando os Estados Unidos a Buenos Aires. Ressalte-se, também, a incorporação de novas rotas nos vôos regulares como Cancún, Punta Cana, Temuco, Puerto Montt, bem como a revitalização da rota para a Cidade do México.

O transporte aéreo doméstico argentino passou a contar com uma nova linha aérea - ALTA Argentina - a qual cobre rotas interprovinciais na denominada Região mesopotâmica<sup>224</sup> e Noroeste Argentino, chegando a dez o número de rotas no âmbito doméstico.

<sup>221</sup> OMT. Tendencias del mercado turístico: Américas 1986-1996. p.91-92.

<sup>222</sup> Banco de Exportação e Importação de Washington. O EXIMBANK realiza investimentos no setor de turismo, principalmente em hotelaria, tanto nos Estados Unidos e quanto no Exterior, entretanto "exige que os créditos em dólares concedidos às empresas não americanas para o financiamento de projetos de turismo sejam garantidos incondicionalmente pelo governo do país receptor, por um de seus departamentos ou por uma instituição privada que satisfaça às condições determinadas pelo banco". In: WAHAB, Salah-Eldin A. *Introdução à administração do turismo*. p.148.

<sup>223</sup> Idem, p. 90.

<sup>224</sup> Formada pelas Províncias de Entre Ríos, Corrientes e Misiones.

Em relação ao transporte terrestre, houve ampliação da rede rodoviária visando facilitar o acesso às principais atrações do país, bem como melhorias nas frotas de ônibus e nos serviços aos passageiros.

O restabelecimento de rotas ferroviárias, às quais foram agregados outros atrativos como espaços para compras e alimentação, além de museus, também merece destaque. Um exemplo é o “Tren de la Costa”, cuja rota, ligando Buenos Aires ao delta do Rio Tigre, transformou-se em pitoresca atração turística, à qual acorrem turistas forâneos, e opção de lazer para os moradores da região, tendo sido reformadas as estações para abrigar também lojas de artigos típicos, restaurantes e confeitarias, prestadores de serviços, entre outros. Destaca-se, também, a incorporação, para oferta turística, de rotas que detêm valor histórico-cultural e localização estratégica, como o “Tren a las Nubes”<sup>225</sup>, ligando a cidade de Salta, na Província de mesmo nome, situada na região Noroeste do país, a San Antonio de los Cobres, num percurso de 163 quilômetros, que atinge 4.200 metros de altitude.

A revitalização do transporte ferroviário de passageiros, ainda que em proporção muito pequena em relação à extensão territorial do país, é uma das iniciativas mais notáveis no campo turístico, tendo em vista que nos países desenvolvidos como Estados Unidos e Europa este é um meio muito utilizado no transporte de cargas e passageiros, tanto pelos residentes como pelos turistas, destacando-se por ser econômico, prático (ligando cidades centro-a-centro), seguro, menos poluente do que o transporte rodoviário e não estar sujeito aos indefectíveis congestionamentos rodoviários

O transporte marítimo/fluvial tem grande importância para a Argentina. Foram incrementadas as frequências e a frota de navios das linhas que conectam a Argentina ao Uruguai, através do Rio da Prata: Buenos Aires-Colônia do Sacramento e Buenos Aires-Montevidéu. Houve, também, um incremento na oferta de transporte marítimo rumo à Antártida, atração que desperta grande interesse entre os turistas estrangeiros. Seguindo a tendência mundial de crescimento do segmento de cruzeiros marítimos, a Argentina tem se consolidado como origem e destino dessa modalidade turística nas Américas.

O estudo da OMT ressalta as intensas campanhas de marketing e promoção efetivadas pela Argentina, sintetizadas nos Planos de Ações Promocionais realizados no

---

<sup>225</sup> A importância dessa rota ferroviária não está apenas em sua destinação turística mas, principalmente, no elo de ligação que representa para a população, em sua maior parte de origem indígena, que habita aqueles rincões.

Exterior visando conquistar e manter os mercados europeus, norte-americano, asiático e regional. Através da participação ativa nas principais feiras internacionais, como Fitur (Madri), ITB (Berlim) e WT (Londres), International Travel Exposition (Hong Kong), entre outras, além de Congressos como os da ABAV<sup>226</sup> e COTAL<sup>227</sup> a organização de encontros de comercialização como o “Selling Argentina”, realizado em Miami e Dallas, nos Estados Unidos, com a presença de numerosos operadores turísticos, a Argentina consolida seu espaço no mercado turístico mundial. Outro ponto positivo para a promoção turística do país foi a candidatura, relativamente bem sucedida, da cidade de Buenos Aires para sediar os Jogos Olímpicos do ano 2004, ficando entre as cinco finalistas indicadas pelo Comitê Olímpico Internacional, que ao final, escolheu a cidade de Atenas (Grécia). Eventos do porte e da natureza dos Jogos Olímpicos ou da Copa do Mundo são oportunidades ímpares para se promover turisticamente um país, pelo aporte de recursos financeiros recebidos, espaços comercializados na mídia e, principalmente, pelo grande afluxo de turistas, que significa entrada de divisas estrangeiras em grandes proporções.

Um eficiente sistema de divulgação de material promocional, inclusive através da Internet, tem sido adotado, com resultados muito bons.

Ressalte-se, ainda, a participação ativa da Argentina nas Reuniões Especializadas de Turismo do MERCOSUL, onde, além discutir temas tendentes a incrementar os fluxos intra e extra-regionais, contribui com sua exitosa experiência no setor turístico<sup>228</sup>.

### 5.2.2 No Brasil

A Política Nacional de Turismo do Brasil está a cargo da EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo, autarquia especial criada pelo Decreto-Lei no 55, de 18 de novembro de 1966, alterado pela Lei no 8.181, de 28 de março de 1991, vinculada ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

<sup>226</sup> Associação Brasileira de Agentes de Viagens.

<sup>227</sup> A Confederação das Organizações Turísticas da América Latina (COTAL), sediada em Buenos Aires, foi criada em 1957, e agrupa as associações de agências de viagens da América Latina. Entre seus objetivos consta o de estudar e defender os interesses de seus afiliados nos planos latino-americanos e internacional.

<sup>228</sup> O estudo da OMT, Tendencias del mercado turístico: Américas 1986-1996, não indica fatores negativos no desenvolvimento do turismo argentino no período analisado.

Essa Política consiste em um conjunto de diretrizes, estratégias, objetivos e ações formuladas e executadas pelo Estado em parceria com a iniciativa privada, com a finalidade de promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de emprego e de desenvolvimento sócio-econômico do País.

Dentre os benefícios que se pretende alcançar com a Política Nacional de Turismo (PNT)<sup>229</sup>, estão:

- a) a melhoria da qualidade de vida dos habitantes das regiões com potencial turístico;
- b) a diversificação qualitativa dos bens e serviços produzidos e da infra-estrutura do turismo receptivo nacional;
- c) a geração de novos empregos;
- d) a qualificação dos recursos humanos envolvidos com a atividade turística;
- e) o aproveitamento e a qualificação dos recursos humanos ainda não envolvidos com o turismo;
- f) a redução das desigualdades regionais
- g) o maior aporte de divisas estrangeiras;
- h) a integração sócio-econômica e cultural da população.
- i) a inserção do Brasil no cenário internacional com uma imagem positiva,

Com a Política Nacional de Turismo<sup>230</sup>, o Governo Federal pretende atingir as metas, até 1999, de atrair 3,8 milhões de turistas estrangeiros e aumentar o ingresso de divisas de US\$ 1,95 bilhão para 4,0 bilhões<sup>231</sup>. No planejamento turístico adotado, quatro questões são consideradas estratégicas: defesa do consumidor, qualidade dos serviços, pensamento estratégico através da atuação conjunta com Universidades e descentralização/municipalização.

Campanhas de marketing dirigidas ao mercado externo serão responsáveis pela divulgação do Brasil nos principais mercados receptivos internacionais, destacando-se oito

<sup>229</sup> BRASIL. *Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas*. p. 9.

<sup>230</sup> Lançada em 1996, pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, a Política Nacional de Turismo é bastante abrangente e racional, sendo prematura qualquer observação quanto aos resultados alcançados. Há, entretanto, uma indisfarçável rivalidade entre o setor turístico do Sul e do Nordeste do país, no tocante à distribuição desigual de recursos e priorização dos projetos a serem desenvolvidos, que resultam na concessão de financiamentos pelos organismos internacionais.

<sup>231</sup> PRINCIPAIS metas para o turismo. *Brasilturis* jornal, 2ª quinzena de março/1996, p. 11.

produtos turísticos brasileiros: Amazônia, Pantanal Mato-grossense, Foz do Iguaçu, patrimônios históricos e culturais, sol e praias, ecoturismo, pesca esportiva e turismo de negócios, congressos e convenções.

Diversos programas têm sido implantados para incrementar o turismo no Brasil, destacando-se dentre eles o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), lançado oficialmente em 1996, abrangendo 1.570 municípios, cadastrados pela EMBRATUR como municípios de potencial turístico.

O PNMT prevê parcerias com o SEBRAE, SENAC, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, entidades privadas ligadas ao turismo, e OMT, e sua proposta básica consiste na descentralização da gestão da atividade turística, tomando por base o município.

Segundo a EMBRATUR,

“A Municipalização é um processo de desenvolvimento turístico através da conscientização da comunidade para a importância do turismo como instrumento de crescimento econômico que contribui para o melhoramento da qualidade de vida da população, bem como geração de emprego e renda”<sup>232</sup>.

Seguindo a orientação da Organização Mundial do Turismo (OMT), o Programa utiliza uma metodologia conhecida como ZOPP, para repassar as técnicas organizacionais, operacionais e institucionais aos Monitores Municipais em seu treinamento. Atualmente, existem cerca de 900 monitores municipais treinados em todo o Brasil, e 700 municípios já estão habilitados pelo Programa.

Como parte integrante da Política Nacional de Turismo brasileira, foi elaborado pelo Grupo Interministerial<sup>233</sup> composto pelos Ministérios da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), do Meio Ambiente e Amazônia Legal (MMA), pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e pelo Instituto Brasileiro do Turismo (EMBRATUR), contando, ainda, com a participação de diversas Organizações não Governamentais (ONG), o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”, que estabelece os parâmetros básicos para a exploração racional do

<sup>232</sup> EMBRATUR. Programa Nacional de Municipalização do Turismo. 1998. Endereço eletrônico: <http://www.embratur.gov.br/pnmt.htm>.

<sup>233</sup> Instituído pela Portaria Interministerial nº 001, de 20 de abril de 1994.

ecoturismo<sup>234</sup> no Brasil, de acordo com a concepção de desenvolvimento sustentável<sup>235</sup>, conduzindo à melhoria da qualidade de vida da população e à manutenção do patrimônio ambiental como um legado cultural.

Com uma superfície de 8.511.596,3 km<sup>2</sup>, o Brasil, o maior país tropical do mundo, responsável pela gestão da maior biodiversidade<sup>236</sup> do planeta, detém um enorme potencial ecoturístico, segmento em contínuo crescimento mundial, que enseja um rigoroso planejamento, sob o risco de deixar-se explorar de maneira desordenada, e essencialmente mercadológica, destruindo irreversivelmente os recursos, negando benefícios sócio-econômicos e ambientais aos que tenham direito, além de comprometer de modo negativo, o conceito e a imagem do produto ecoturístico brasileiro tanto no mercado interno como externo.

O potencial ecoturístico brasileiro é inegável. Abrange regiões diferenciadas climática e geograficamente, com rica diversidade ecológica. No território brasileiro, é possível identificar-se pelo menos nove ecossistemas<sup>237</sup>, dentre os quais destacamos:

### 1. Floresta Amazônica

Região de dimensões continentais, compartilhada com os países limítrofes da área contígua, abriga o maior complexo hídrico-fluvial do planeta, com aproximadamente 7 milhões de km<sup>2</sup>.

### 2. Mata Atlântica

Constituída por ecossistemas florestais de grande diversidade biológica e flora e fauna endêmicas.

---

<sup>234</sup> Segundo documento elaborado pela Secretaria de Turismo da Municipalidad de San Carlos de Bariloche (Argentina), o termo "ecoturismo" foi cunhado em 1983 pelo arquiteto Héctor Ceballos Lascurain, que desde 1971 trabalhava na planificação e desenvolvimento do turismo sustentável. De acordo com aquele pesquisador, por ecoturismo se entende "um turismo no qual se viaja a zonas onde a Natureza se conserva relativamente intacta com o objetivo específico de estudar, admirar e desfrutar sua paisagem e sua fauna e flora, assim como qualquer possível aspecto cultural passado ou atual da zona". In : OMT-PNUMA. Diretrizes: ordenación de los Parques Nacionales y Zonas Protegidas para el Turismo. p.10.

<sup>235</sup> Aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para que satisfaçam as suas.

<sup>236</sup> Biodiversidade é a variedade total de vida sobre a Terra, incluindo todos os gens, espécies, ecossistemas e processos ecológicos dos quais formam parte.

<sup>237</sup> BRASIL. *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*. p. 14-15.



### 3. Cerrado

Abriga um rico patrimônio de recursos naturais renováveis em uma área de mais de 2 milhões de km<sup>2</sup>.

### 4. Pantanal

Consiste na maior área de terras inundáveis da América do Sul, com área aproximada de 496.000 km<sup>2</sup>, compartilhada com o Paraguai e a Bolívia.

O incremento da conscientização das sociedades, em nível mundial, sobre as questões ambientais, perceptível pela disseminação dos movimentos em defesa do meio ambiente empreendidos por grupos ambientalistas, forças políticas e meios de comunicação, pode ser apontado como um dos fatores que contribuem para o crescimento do segmento do ecoturismo.

Dentre os obstáculos apontados para o desenvolvimento sustentável do ecoturismo, podem ser citados:

- a) a dificuldade em se chegar a um consenso sobre a conceituação do ecoturismo<sup>238</sup>;
- b) a falta de critérios, regulamentações e incentivos que orientem empresários, investidores e o Governo, e sirvam para estimular a exploração e preservação dos atrativos naturais e culturais.

Os objetivos básicos a serem observados na implementação da Política Nacional para o desenvolvimento do ecoturismo no Brasil são<sup>239</sup>:

- a) “compatibilizar as atividades de ecoturismo com a conservação de áreas naturais;
- b) fortalecer a cooperação interinstitucional;
- c) possibilitar a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor;
- d) promover e estimular a capacitação de recursos humanos para o ecoturismo;
- e) promover, incentivar e estimular a criação e melhoria da infra-estrutura para a atividade de ecoturismo;

<sup>238</sup> Para fins de implementação de uma política nacional, o documento conceitua o ecoturismo como “um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas”. In : BRASIL. *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*. p. 19.

<sup>239</sup> BRASIL. *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*. p. 21.

f) promover o aproveitamento do ecoturismo como veículo de educação ambiental”.

Além do ecoturismo, o potencial turístico brasileiro, ainda subexplorado, inclui o turismo de eventos, sendo o Carnaval no Rio de Janeiro sua máxima expressão sob a perspectiva internacional, turismo de negócios, assim como a combinação “sol e mar” propiciada pelos quase 8.000 km de extensão de seu belo e recortado litoral.

No Brasil, o turismo tem se beneficiado com a estabilidade econômica e com a consolidação do Mercosul, principalmente o segmento do turismo de negócios que cresceu 26,2% em 1995<sup>240</sup>.

A Constituição Federal brasileira prevê, expressamente, o turismo como atividade econômica relevante, ao dispor no artigo 180, que:

*“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.*

Em 1995, por conta desse reconhecimento constitucional da importância do turismo, algumas mudanças foram implantadas, tais como a abertura da costa brasileira aos navios de turismo de qualquer bandeira e a dilatação do prazo dos vistos de permanência para os estrangeiros que desembarcarem no país<sup>241</sup>.

Segundo a EMBRATUR, em 1995, o Brasil recebeu 3,3 milhões de turistas, contra 3 milhões de 1994 e 2,7 milhões em 1993.

Como forma de se incrementar o turismo interno no Brasil, ainda incapaz de competir com os preços de uma viagem ao exterior, especialmente os “pacotes” promocionais, algumas medidas têm sido adotadas, tais como a busca da parceria das companhias aéreas para estudarem a possibilidade de se implantar um programa de tarifas promocionais, ainda no ano de 1997, e da Credicard, com a ampliação do prazo de pagamento dos financiamentos.

Em uma pesquisa realizada pela OMT<sup>242</sup>, são indicados alguns dos fatores que contribuíram para o desenvolvimento do turismo no Brasil em 1996.

<sup>240</sup> CARVALHO, Caio Luiz de. *FHC aposta no turismo. E ganha*. Brasilturis Jornal, São Paulo, janeiro/97, p. 7.

<sup>241</sup> Idem, ibidem.

<sup>242</sup> OMT. *Tendencias del mercado turístico: Américas 1986-1996*.

Quanto à evolução do produto turístico, dentre os fatores positivos, são apontados a construção de novas instalações hoteleiras, a construção de parques temáticos, os convênios firmados entre o Governo e as Empresas visando minimizar os custos e o melhoramento das infra-estruturas turísticas. Em contrapartida, a falta de uma infra-estrutura adequada, mão-de-obra sem a devida qualificação e a falta de divulgação das atrações turísticas foram indicadas como fatores negativos ao desenvolvimento do turismo brasileiro.

Em relação à evolução dos transportes, os fatores positivos identificados pelo estudo da OMT foram: a criação de novas linhas aéreas, a oferta de maior número de rotas, a aplicação de tarifas menores e a realização de promoções com o intuito de distribuir igualmente o fluxo de usuários durante o ano, por parte das companhias aéreas. Dentre os fatores negativos estariam a falta de um maior número de empresas concorrentes, a evolução das tarifas, e a aplicação de tarifas diferenciadas em nível interno e em nível internacional.

No que se refere às atividades de marketing e promoção, os fatores positivos que se destacaram foram: o incremento da demanda turística nos lugares que foram alvo de campanhas promocionais e a oferta, aos turistas, de uma maior diversidade de lugares a serem visitados. Os principais fatores negativos que obstaram que se alcançassem bons resultados foram o fato de não se atender às expectativas dos turistas e a divulgação para grupos nos quais não havia interesse pelo produto oferecido.

Em nosso entendimento, um dos erros estratégicos em que incorreu o Brasil em relação não apenas ao turismo, mas à própria infra-estrutura nos transportes, necessária para o bom desempenho de sua economia, foi a quase extinção de sua malha ferroviária, especialmente em relação ao transporte de passageiros. Considerada a riqueza de atrativos turísticos e a dimensão de seu território, a opção pelo transporte ferroviário teria não apenas estimulado o turismo interno, como também, evitado os elevados índices de mortes por acidentes de trânsito nas estradas, que fazem de nosso país um triste campeão, além de tratar-se de meio de transporte comprovadamente menos poluente e não sujeito a congestionamentos.

### 5.2.3 No Uruguai

Dispondo de um território com apenas 176.215 km<sup>2</sup>, o menor dentre os países membros do MERCOSUL, dividido em 19 Departamentos, o Uruguai<sup>243</sup> desfruta de uma privilegiada posição estratégica no Cone Sul, que favorece substancialmente sua política de integração regional: por um lado como porta de saída para o fluxo da Bacia do Rio da Prata, e, por outra parte, como elo de ligação entre seus dois grandes vizinhos, Brasil e Argentina. Sua população, constituída por cerca de 3.200.000 de habitantes, de origem européia, espanhola e italiana sobretudo, é predominantemente urbana, sendo que metade dela está concentrada na capital, Montevidéu. O país conta com uma densa e rica rede fluvial, de vertente atlântica, em que se destacam quatro bacias hidrográficas: a do Rio da Prata, Rio Uruguai, Lagoa Mirim e Rio Negro. A importância desses rios pode ser observada através de sua utilização como vias de comunicações, inclusive com potencial turístico, abastecedores de água potável e geradores de energia.

A atividade turística merece especial atenção no país, estando sob os auspícios do Ministério de Turismo cujos objetivos são, de acordo com a Lei de Turismo nº. 14.335 de 23 de dezembro de 1974 e da Lei nº 15.851, de 24 de dezembro de 1986:

- a) Fixar e dirigir a política nacional de turismo<sup>244</sup>
- b) Planejar e promover o melhoramento da infra-estrutura turística, em geral e a realização das obras públicas complementares
- c) Aprovar os projetos e programas de desenvolvimento turístico
- d) Celebrar os acordos e convênios nacionais ou internacionais necessários para o desenvolvimento do turismo
- e) Declarar zonas prioritárias de desenvolvimento turístico entre aquelas determinadas de interesse nacional por lei
- f) Instalar centros de informação turística no Exterior, quando seja conveniente para o incremento do turismo receptivo
- g) Outorgar concessões em bens de propriedade do Estado com fins de exploração turística.

<sup>243</sup> O vocábulo Uruguai provém do idioma guarani e significa "o rio onde vive o pássaro". O nome oficial do país, República Oriental do Uruguai, tem sua razão de ser na localização do território a oriente do Rio Uruguai, justificando, assim, a denominação que recebem os uruguaios, "orientais".

<sup>244</sup> Não obstante, a referida política nacional de turismo ainda não haja sido efetivamente definida, os objetivos elencados possibilitam uma percepção bastante ampla do tratamento governamental dado ao turismo, no país.

h) Determinar a participação em Congressos e reuniões relacionadas com a matéria turística, designando, para tal fim, os representantes que em cada caso corresponda.

i) Criar registros de prestadores de serviços turísticos tais como hotéis, pousadas e afins, organismos promotores de turismo, agências de viagens, entre outros, quando considere conveniente

j) Outorgar prioridade aos egressos dos cursos respectivos da Universidad del Trabajo del Uruguay, e dos institutos privados instalados o a serem instalados, para a capacitação e treinamento nas profissões, ofícios ou atividades voltadas para o turismo, em todos os seus níveis.

k) Estabelecer regimes preferenciais em favor dos turistas provenientes do Exterior e facilitar a realização, no país, de eventos internacionais de interesse turístico.

Como se pode observar, a percepção governamental do turismo é ampla e visa planejar a exploração do turismo no país de forma racional, dotando-o de qualidade.

O potencial turístico uruguaio apresenta-se relativamente bem diversificado, estando concentrado principalmente em sua costa atlântica. Sua capital, Montevideu, estrategicamente localizada junto ao Rio da Prata, oferece aos turistas boa infra-estrutura hoteleira, gastronomia, museus e parques, além de um cassino. No litoral, destacam-se Piriápolis e Punta del Este, esta um sofisticado balneário de prestígio internacional, para onde afluem, principalmente, turistas argentinos de elevado poder aquisitivo. Colônia do Sacramento, situada às margens do Rio da Prata, detém inestimável legado histórico-cultural das colonizações espanhola e portuguesa do século XVIII, tendo sido declarada pela UNESCO, Patrimônio Cultural da Humanidade. As cidades de Salto e Paisandú, situadas no oeste do país, oferecem atrativo comércio e concorridas estâncias de águas termais, para tratamento de saúde ou lazer.

Atualmente, o atrativo que tem merecido maiores cuidados é o denominado “Projeto Santa Teresa”. Este é um projeto empreendido, de forma conjunta, pelos Ministérios de Defesa Nacional e do Turismo, Intendência de Rocha, Corporación Rochense de Turismo e entidades privadas interessadas na preservação da Fortaleza Santa Teresa contra as agressões das condições meteorológicas da região, que se traduzem em calor, ventos e na umidade decorrente da proximidade do Oceano Atlântico, e na promoção turística do Parque Nacional onde está localizada a Fortaleza, no Departamento de Rocha. Declarada

Monumento Nacional em 26 de dezembro de 1927, compete ao Departamento de Estudos Históricos do Estado Maior do Exército a sua preservação. Construída no final do século XVIII, este legado artístico e histórico de dois séculos, estava enterrado pela ação das dunas de areia e dos arbustos típicos da região, até iniciarem as obras de restauração que se desenvolveram principalmente no período de 1928 a 1932, incluindo a manutenção das vias de acesso e facilidades para o público que resultaram no aumento de visitantes. As medidas de conservação consistem , entre outras, na substituição de telhas velhas por novas, eliminação da umidade nas paredes internas do Museu e restauração de parte da coleção de arte, pinturas e documentos, do século XVIII. Dentre as iniciativas adotadas para a exploração turística do Forte, destacam-se os propósitos de:

- a) Preservação da Fortaleza contra as agressões ambientais
- b) Melhoramento do Museu para que os jovens aprendam acerca da história regional, de forma crítica
- c) Instalação de sistemas de iluminação e som que possibilitam a apresentação de espetáculos baseados na história da Fortaleza, com a dramatização da vida cotidiana em 1800.
- d) Promoção de eventos artísticos-culturais
- e) Oficinas de artesanato
- f) Visitas guiadas por jovens estudantes, como forma de despertar neles o interesse e o respeito pela história e pelos monumentos do país, além de oferecer um serviço mais qualificado aos turistas.

Apesar da participação pequena do Uruguai no contexto turístico mundial, o turismo receptivo tem um peso significativo na economia do país, cujas receitas representaram 3,51% do Produto Interno Bruto, no ano de 1991<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> LAGE, Beatriz H. G. e MILONE, Paulo C. O turismo no MERCOSUL. In: CORRÊA, Tupã Gomes. Turismo e lazer. São Paulo: EDICON, 1996. p. 91-103.

### 5.2.4 No Paraguai

O Paraguai é um país mediterrâneo, ou seja, carece de orla marítima, o que acentua a relevância dos rios para o país, sendo os principais o Rio Paraguai e o Rio Paraná, utilizados tanto para navegação quanto para aproveitamento industrial.

Sua população, produto da miscigenação racial entre os índios guaranis e os espanhóis, perfazendo aproximadamente 5 milhões de habitantes, convive com uma herança cultural rica em histórias, lendas, religião, crenças, tradições, folclore e artes.

O turismo está institucionalmente vinculado ao Ministério das Relações Exteriores do país, não havendo, entretanto, a definição de uma política específica em relação a essa atividade.

Dentre seus atrativos turísticos, podemos destacar: a capital, Assunção, dotada de boa rede hoteleira, bons restaurantes e museus, além de cassinos; o Lago de Ypacaraí que, exaltado em prosas e canções, atrai turistas de todas as partes; Ciudad del Este, na fronteira do Paraguai com o Brasil, atraindo milhares de turistas em virtude, especialmente, do comércio de mercadorias, na sua quase totalidade, de fabricação forânea; finalmente, destacamos a região do Chaco, que se assemelha ao Pantanal Mato-grossense e está dotado de recursos para a exploração do ecoturismo.

O estudo da Organização Mundial de Turismo (OMT), “Tendencias del mercado turístico: las Américas”, de 1997<sup>246</sup>, aponta alguns fatores positivos e negativos do turismo no Paraguai, em relação a:

#### 1) Evolução dos produtos turísticos

Fatores positivos:

- preparação e implementação do Plano de Marketing
- participação ativa da Dirección de Turismo na Reunião Especializada de Turismo
- tramitação da privatização de hotéis
- assinatura de acordos de cooperação turística com México, Venezuela e Hungria

---

<sup>246</sup> OMT. Tendencias del mercado turístico: Américas (1986-1996). p. 131.

#### Fatores negativos:

- investimentos de pouca monta no turismo devido à falta da definição da carteira produto-serviço-mercado e à carência de um fundo para o desenvolvimento turístico
- pouca expressividade do Paraguai no contexto internacional
- crise financeira no país em 1995
- setor hoteleiro não se encontra padronizado
- a Dirección de Turismo não tem autonomia no âmbito da Administração Pública.

### 2) Evolução do transporte

#### Fatores positivos

- aperfeiçoamento relativo do transporte interno
- intensificação do transporte terrestre entre os países limítrofes, com desenvolvimento de infra-estrutura de apoio
- facilidade em operar linhas aéreas sub-regionais na área do MERCOSUL

#### Fatores negativos

- controles excessivos nos postos de fronteira
- existência de uma incipiente infra-estrutura viária
- falta de aeroportos nas zonas-chave de interesse turístico
- cerca de 80% das ações da linha aérea de bandeira nacional - LAPSA - estão nas mãos do Brasil.

### 3) Atividades de marketing e promoção

#### Fatores positivos

- reavaliação e aprimoramento na assistência a feiras internacionais e nacionais
- preparação e implementação do Plano de Marketing
- coordenação de atividades mercadológicas no MERCOSUL
- preparação de folhetos promocionais

#### Fatores negativos

- deficiente qualidade dos materiais promocionais
- falta de profissionais capacitados em marketing turístico



- entraves burocráticos à tramitação dos projetos
- a oferta turística revela-se rígida e pouco competitiva
- dificuldade em realizar pesquisas periódicas.

A participação do Paraguai no cenário turístico internacional está centrada mais no turismo emissivo do que no receptivo.

### 5.3 O Grupo Mercado Comum (GMC) e sua Atuação em Relação ao Turismo

Em Resoluções do GMC<sup>247</sup>, os Estados-Partes acordaram na tomada de disposições visando facilitar o trânsito de turistas nacionais<sup>248</sup> no MERCOSUL, tais como:

- Eliminar os limites para a obtenção de divisas relacionadas com serviços de turismo e de viagens (Res. 43/92 GMC);
- Aplicação de controles integrados nas fronteiras dos países do Mercosul - Acordo Recife (Res. 01/93 GMC);
- Reconhecimento da validade dos documentos de identificação pessoal de cada Estado-Parte, para transporte de pessoas dentro dos países do Mercosul (Res. 44/94 GMC);
- Aprovação do documento sobre as características comuns a que devem tender os documentos de identificação de circulação (Res. 112/94 GMC) e passaportes (Res. 114/94 GMC) dos Estados-Partes;
- Aprovação da obrigatoriedade de seguro de cobertura nos casos de responsabilidade civil do proprietário e/ou condutor de automóveis de passeio - particular ou de aluguel - não matriculados no país de ingresso, em viagem internacional, por danos causados a pessoas ou objetos não-transportados (Res. 120/94);
- Aprovação do projeto de normas relativas à circulação de veículos comunitários do Mercosul, de uso particular, exclusivo dos turistas (Res. 131/94 GMC);
- Aprovação do modelo de cartão (Tarjeta) de entrada/saída para uso nos meios de transportes terrestres, fluvial, marítimo e aéreo dos Estados-Partes (Res. 58/96 GMC).

<sup>247</sup> Extraídas do site <http://mre.gov.br>, do Ministério das Relações Exteriores. na Internet.

<sup>248</sup> Considera-se turistas nacionais aqueles residentes em algum dos países do Mercosul.

Através da Decisão 12/91, do Conselho de Mercado Comum (CMC), estabeleceu-se *canais diferenciados nos portos e aeroportos para os residentes do Mercosul*, medida implementada nos principais aeroportos internacionais do Brasil.

No Título XII - Integração Física - artigo 32, do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Chile, se reconhece a

“importância do processo de integração física como instrumento imprescindível para a criação de um espaço econômico ampliado, se comprometem (as Partes Contratantes) a facilitar o trânsito de pessoas e a circulação de bens, assim como promover o comércio entre as Partes e em direção a terceiros mercados, mediante o estabelecimento e a plena operatividade das vinculações terrestres, fluviais, marítimas e aéreas”.

No artigo 33, do mesmo Acordo, MERCOSUL e Chile

“assumem o compromisso de aperfeiçoar sua infra-estrutura nacional, a fim de desenvolver interconexões de trânsitos bioceânicos”.

Tal determinação possibilita investimentos públicos e privados, para tão importante rota de trânsito.

Com base nessa disposição, poderia ser implantada a rede ferroviária ligando Antofagasta, no Chile, a Santos, no Brasil, projetada já em 1975, mas não efetivada. Essa ferrovia poderia servir não só para escoamento da produção agrícola e industrial, mas, também, como rota de turismo, haja vista o potencial e a diversidade turística lá existente, como por exemplo, o Salar de São Pedro de Atacama, no Chile.

Investimentos em infra-estrutura na área de transportes, inclusive com a revitalização da malha ferroviária, opção muito utilizada pelos turistas no Continente Europeu, são fundamentais para o incremento do turismo, e, também, para levar desenvolvimento a regiões carentes em recursos econômicos, mas dotadas de recursos naturais com potencial turístico. O turismo é uma via de dupla ação. Ao mesmo tempo em que se beneficia do desenvolvimento alcançado pelos países em que se projeta, também contribui para levar o desenvolvimento para regiões que se mostram incompatíveis com formas de exploração econômica, como a industrial e a agrícola, ou por temperaturas

adversas, relevos irregulares, ou por se tratarem de locais, onde se deva procurar manter as características ambientais originais.

Os países do Cone Sul apresentam amplas possibilidades para a exploração racional e planejada do turismo como atividade básica para um desenvolvimento sustentável.

### **5.3.1 Reunião Especializada em Turismo (RET)**

#### **5.3.1.1 Generalidades**

Em 17 de dezembro de 1991, o Conselho Mercado Comum (CMC) através da Decisão 9/91, estabeleceu a possibilidade de que se constituir Reuniões Especializadas sobre temas diversos, vinculados ao Tratado de Assunção, e que não estivessem incluídos nos Subgrupos de Trabalho.

A Resolução 12/91, do Grupo Mercado Comum (GMC), criou oficialmente a Reunião Especializada em Turismo (RET), na qual seriam tratados todos os aspectos concernentes a esta atividade e propostas medidas ao GMC visando a coordenação das políticas turísticas entre os Estados-Partes.

Além da RET, foram criadas as Reuniões Especializadas do Meio Ambiente, de Ciência e Tecnologia e da Cultura, mediante as Resoluções 22/92, 24/92 e 34/92, respectivamente. Na reunião do GMC realizada em agosto de 1995, ficou estabelecida, em consonância com a estrutura institucional definida pelo Protocolo de Ouro Preto, a manutenção apenas das Reuniões Especializadas de Ciência e Tecnologia e de Turismo, através da Resolução 20/95, haja vista que as demais tiveram suas temáticas absorvidas por outros organismos.

Os temas tratados na RET podem ser indicados pelo CMC ou pelo GMC, ou ainda serem propostos pela delegação de qualquer um dos Estados-Partes<sup>249</sup>. Se os temas sobre os quais acordam as delegações na RET são de cunho exclusivamente turístico - como é o caso da participação contígua dos stands nacionais nas feiras internacionais de turismo -, os mesmos têm aplicação imediata. Se o tema envolve outro setor, deve ser consultado o

---

<sup>249</sup> Os temas propostos pelas delegações em uma Reunião, normalmente são analisados no âmbito de cada Estado-Parte, e discutidos e aprovados conjuntamente em uma próxima Reunião.

Grupo de Trabalho específico sobre aquele tema - caso da legislação sobre circulação de veículos, a qual foi elaborada, proposta e enviada pela RET, ao Comitê Técnico nº 2 “Assuntos Aduaneiros” da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), onde foi estudada e aprovada pelo Subcomitê de Legislação. Após ser aprovada também pela Plenária do Comitê Técnico nº 2, foi enviada à Comissão de Comércio, que após aprová-la, encaminhou-a ao GMC para ser legalizada no âmbito do MERCOSUL.

Ao se chegar a um acordo sobre os temas discutidos no âmbito da RET, o que, a exemplo dos demais órgãos integrantes do MERCOSUL, se dá por consenso, elaboram-se Recomendações, as quais são levadas à consideração do GMC, o qual as aprova ou não, mediante uma Resolução. Se pertinente a intervenção do CMC, a este Conselho são encaminhadas as medidas propostas mediante um projeto de decisão. Com base nesse projeto, o CMC toma uma Decisão<sup>250</sup>, cuja incorporação ao Direito interno de cada Estado-Parte segue os procedimentos administrativos correspondentes, que de acordo com a natureza da matéria sobre a qual versa a medida - legislativa ou administrativa - pode ser um projeto de lei, um decreto presidencial ou uma resolução ministerial<sup>251</sup>.

É importante ressaltar que a RET mantém estreito relacionamento com diversos Subgrupos e Comissões do GMC, os quais tratam de assuntos que influenciam direta ou indiretamente o Turismo, como por exemplo, o SGT<sup>252</sup> 5 “Transporte e Infra-estrutura”, o SGT 6 “Meio Ambiente”, o SGT 10 “Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”, o SGT 11 “Saúde”, o Comitê Técnico nº 2 “Assuntos Aduaneiros” da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). O Comitê de Turismo da RET integra a Grupo de Facilitação de Fronteiras da CCM, “com a meta de cooperar na solução dos entraves burocráticos aduaneiros em benefício do turismo”<sup>253</sup>.

A RET é realizada periódica<sup>254</sup> e alternadamente nos Estados-Partes do MERCOSUL, contando com a participação dos representantes dos Organismos Oficiais de Turismo dos Estados-Partes, e, eventualmente, com a presença de membros do setor

<sup>250</sup> As Decisões do CMC podem originar-se, também, em cumprimento direto das disposições do Tratado ou como reflexo de acordos firmados diretamente junto ao CMC. As Decisões do CMC, assim como as Diretivas da CCM e as Resoluções do GMC, recebem numeração a partir do nº 1, seguida da indicação do ano de emissão. Por exemplo, Res. 12/91.

<sup>251</sup> CARI-KONRAD ADENAUER STIFTUNG. EI MERCOSUR explicado. p. 24.

<sup>252</sup> Subgrupo de Trabalho.

<sup>253</sup> Ata da XIII RET, p. 3.

<sup>254</sup> Costuma ser realizada a cada dois meses.

privado vinculados ao turismo, como por exemplo, das Associações dos Agentes de Viagens, sendo discutidas e aprovadas questões, como: o Regime de Turistas do MERCOSUL, a criação do MERCOSUL AIR PASS, as Normas Relativas ao Trânsito de Veículos Terrestres de Passeio de Uso Particular dos Turistas, as Empresas de Transporte Turístico Rodoviário do MERCOSUL, dentre outras.

A Reunião segue um roteiro definido pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL, quanto ao seu desenvolvimento e à redação das Atas e Recomendações que posteriormente são encaminhadas ao GMC. Inicia-se com a leitura do temário, o qual é aprovado ou não, passando a receber novas propostas por parte das Delegações presentes, as quais são, posteriormente, votadas e aprovadas por consenso, originando as Recomendações da RET.

A primeira RET teve lugar na cidade de Montevidéu (Uruguai), durante os dias 1 e 2 de junho de 1992, na qual se reuniram, na sede do Ministério de Turismo daquele país, os representantes dos Órgãos Oficiais de Turismo de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, acompanhados por funcionários de diversas Instituições e membros do setor privado. Nessa ocasião, constaram do temário original o Pólo Turístico Internacional do Iguaçu, o MERCOSUL AIR PASS, o Logotipo "MERCOSUL" e a Cooperação Técnica MERCOSUL/UE.

Por ocasião da XV RET, ocorrida na Argentina, entre os dias 26 e 28 de fevereiro de 1996, foi apresentado e aprovado o Plano de Trabalho para 1996 definido pelo GMC em sua Resolução 38/95, pelo qual foram constituídas três Comissões de Trabalho, com suas respectivas agendas, a saber:

#### A. Comissão de Marketing e Estudos Econômicos

1. Pontos comuns dos planos de marketing
2. Promoção do MERCOSUL
3. Circuitos turísticos integrados
4. Participação contígua em feiras
5. Hotelaria
6. Ecoturismo
7. Pólo Turístico Internacional do Iguaçu

8. Missões Jesuíticas
9. Transporte aéreo internacional

B. Comissão de Legislação e Facilitação

1. Guia informativo dos turistas do MERCOSUL
2. Rent-A-Car
3. Transporte terrestre turístico
4. Risco empresarial

C. Reunião dos Coordenadores nacionais

1. Acordo Inter-institucional
2. Seminário conjunto Educação e turismo: informações sobre a reunião preparatória ocorrida em Assunção.
3. Informe da delegação sobre a gestão ante o Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC)
4. 1996 MERCOSUR ECONOMIC SUMMIT: informativo da Delegação argentina
5. Parques Temáticos
6. Exposição itinerante do MERCOSUL
7. Outros

Sem a pretensão de exaurir o assunto quando se trata de analisar os temas discutidos no âmbito da Reunião Especializada em Turismo, apresentaremos a seguir alguns que nos pareceram mais significativos no contexto da integração regional em curso no Cone Sul, descrevendo a evolução das discussões nas Reuniões, bem como as dificuldades de implementação das medidas aprovadas.

### 5.3.1.2 Principais Temas Discutidos no Âmbito da RET e sua Evolução

#### 1) *Pólo Turístico Internacional do Iguaçu*

Posto em discussão já desde a primeira RET, este tema interessa especialmente à Argentina, Brasil e Paraguai por tratar-se de área contígua, compartilhada pelos três países, dotada de grande potencial turístico.

O GMC, através de sua Resolução 41/97 e tendo em vista o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, a Resolução 38/95 do GMC e a Recomendação 4/97 da RET, definiu, no artigo 1º, a área geográfica operativa do Pólo Turístico Internacional Iguaçu, compreendida na Argentina, pelo Departamento de Iguazú, no Brasil, pelo Município de Foz do Iguaçu e no Paraguai, pelos Municípios de Ciudad del Este, Hernandarias, Puerto Presidente Franco e Minga Guazú.

A idéia de formação de uma região turística única abrangendo territórios fronteiriços dos três países antecede a própria RET, com as respectivas autoridades regionais envolvidas num plano piloto que previa a conquista de um maior fluxo de visitantes, por meio de intercâmbios e promoções internas, em parceria com setor privado.

O potencial turístico da região é inegável e abrange cidades muito promissoras como Foz do Iguaçu - 2º pólo de atrações nacionais e 3º parque hoteleiro do Brasil -, Ciudad del Este, Posadas, Corrientes, Encarnación e Assunção. O turismo na região pode ser explorado considerados, as Cataratas do Iguaçu, os Parques Nacionais, o Marco das Três Fronteiras, o Lago e a Represa de Itaipu, as Pontes de Integração “Da Amizade” e “Tancredo Neves”, o turismo de compras em Ciudad del Este, o turismo de aventura (ecológico, safári fotográfico, *trekking*), cassinos, esportes ligados à Natureza<sup>255</sup>, gastronomia comunidades árabe, chinesa, japonesa, guarani), dentre muitas outras atrações. O Município de Foz do Iguaçu, a Província de Misiones (Argentina) e o Departamento de Alto Paraná (Paraguai) criaram o Comitê Tripartite de Fronteira com o intuito de agilizar a conformação do Pólo. Por conta da existência desse Comitê, em 1992, foi firmado na cidade argentina de Corrientes o “Memorando de Entendimento de Cooperação Turística

---

<sup>255</sup> Veja-se a iniciativa bem sucedida do Governo do Estado do Paraná, em parceria com outras autoridades e entidades, em realizar os Jogos Mundiais da Natureza, no segundo semestre de 1997, com repercussão internacional.

Paraguaio-Correntino” estabelecendo o intercâmbio e difusão de programas de viagem de conhecimento entre a Capital paraguaia e aquela Província argentina<sup>256</sup>.

Dentre as justificativas apresentadas para a instalação do Pólo estão:

- a) a facilidade de comunicações com as principais cidades do MERCOSUL devido à sua localização estratégica;
- b) a vontade política das autoridades envolvidas no projeto;
- c) a possibilidade de incluí-lo no Calendário Mundial de Eventos Turísticos.

Além dessas justificativas, outros pontos positivos para a instalação do Pólo seriam:

- a) a oferta de uma ótima infra-estrutura hoteleira constituída por cerca de 30 mil hotéis, pousadas e pensões;
- b) a oferta dos serviços de aproximadamente 350 agências e empresas de turismo na região;
- c) a existência dos Aeroportos Internacionais de Foz do Iguaçu, Assunção e Puerto Iguazú, além do projeto de construção de um Aeroporto Internacional em Ciudad del Este.

Dentre as dificuldades para implantação do Pólo Turístico Internacional Iguaçu podemos citar:

a) a necessidade de harmonização das legislações sociais e trabalhistas dos Estados-Partes. Os descontos efetuados pela Previdência Social sobre o salário dos trabalhadores variam de 26%, (Paraguai) a 41% (Argentina), bem como, o salário-mínimo estipulado, que no Brasil equivaleria a US\$ 100, no Paraguai, a US\$ 169 e na Argentina, a US\$ 300<sup>257</sup>.

b) a necessidade de padronização da oferta e cobrança de serviços e de tributos. Variam entre os três países, por exemplo, os preços pagos pela energia elétrica, água e esgoto, imposto predial, imposto sobre circulação de mercadorias, gorjetas, ligações telefônicas, dentre muitos outros.

As propostas de promoção conjunta do produto turístico do Pólo Iguaçu, afastamento dos controles aduaneiros para lugares mais adequados, construção de um

---

<sup>256</sup> CRUZ, Montezuma. Mercotur: turismo sem fronteiras. p. 43.

<sup>257</sup> CRUZ, Montezuma. Mercotur: turismo sem fronteiras. p. 44.



Portal da Cidade, em Foz do Iguaçu, vêm sendo aprimoradas pelas delegações dos três países.

Na IV RET, realizada na cidade de Foz do Iguaçu, no dia 4 de dezembro de 1992, constava entre as Recomendações ao GMC “a inclusão no Comitê Tripartite Turístico do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu de representantes da Receita Federal, Polícia Federal e Representação Consular”<sup>258</sup> do Brasil e seus congêneres da Argentina e do Paraguai, devido à importância econômica e política de que se reveste a região.

Na VII RET, realizada em Montevideu, de 13 a 15 de setembro de 1993, foi divulgado o parecer da RET segundo o qual, “o Projeto Turístico “Pólo Turístico Iguaçu” não implica nem requer a criação de uma Zona Franca, mas sim de uma Zona Primária de Controle adicional nas rodovias de acesso às três cidades envolvidas; e de maneira alguma comporta que deixem de ser aplicadas as legislações vigentes”<sup>259</sup>.

Através da Ata da XI RET, realizada em Brasília, entre os dias 07 e 08 de novembro de 1994, observa-se que o Comitê Tripartite do Pólo Iguaçu e a RET estão trabalhando em harmonia, vale dizer, o Comitê resolve todos os problemas de sua competência, restritos ao âmbito geográfico do Pólo, e a RET, por sua vez, recebe todas as informações, diagnósticos e recomendações de solução daquele Comitê, intervindo nos temas em que o Comitê não obtenha resultados. Ainda desta mesma Ata, consta a concordância, entre as Delegações presentes, quanto ao envio, via Recomendação 11/94, ao GMC, do “Projeto de Regime de Facilitação do Controle Migratório e Aduaneiro para o Trânsito de Turismo de Terceiros Países Aplicável ao Pólo Turístico Internacional do Iguaçu”<sup>260</sup>, segundo o qual, o turista que possuir visto consular para qualquer um dos Estados-Partes, terá circulação liberada na área do Pólo..

Em maio de 1996, a empresa Ogilvy & Mather elaborou o documento “Investigação da Imagem para o posicionamento estratégico do Pólo Internacional Iguaçu”, com vistas a embasar as decisões daquele Comitê.

Entre os dias 18 e 20 de setembro de 1996, realizou-se, na cidade uruguaia de Colônia do Sacramento, a XVIII RET, sendo que no primeiro dia de reunião, entrou em sessão o Subcomitê do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu, o qual, após analisar as

---

<sup>258</sup> Ata da IV RET, p. 4..

<sup>259</sup> Ata da VII RET, p. 2.

<sup>260</sup> Ata da XI RET, p. 3.

propostas específicas de cada uma das Delegações, chegou à proposição do “Plano de Ação para a Implantação e Consolidação do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu”.

Nesse Plano foram ressaltados alguns pontos tais como:

a) o objetivo principal de “fazer do Pólo uma região integrada, como inúmeros atrativos, (...) um destino turístico verdadeiramente internacional, (...) numa região ecologicamente privilegiada (...)”<sup>261</sup>;

b) os objetivos estratégicos<sup>262</sup>, dentre eles,

1. Identificar e implantar os instrumentos legais do “Iguaçu”<sup>263</sup>, através de:

- adequação das novas normas de livre circulação de bens, serviços e pessoas;
- criação do Comitê Tripartite constituído por representantes governamentais nacionais e locais, do setor turístico, por autoridades relacionadas aos trâmites alfandegário e aduaneiro e por representantes do setor privado de Argentina, Brasil e Paraguai, como elo de comunicação entre as comunidades locais e a RET;
- projeto de afastamento das aduanas, transformando a região em uma prévia do que será o Mercado Comum do Sul;
- simplificação e homogeneização dos procedimentos do controle migratório do embarque e desembarque e da livre circulação de pessoas;
- ampliação dos horários de atendimento nos principais pontos de acesso dos Estados-Partes, reforçando-os em temporada de grande fluxo turístico;
- simplificação e informação das normas de circulação dos turistas condutores de veículos, evitando os duplos controle e pagamentos de taxas;
- uniformização dos procedimentos relativos a controles fitossanitários e de segurança;
- facilitação do ingresso e regresso de veículos de transporte turístico inclusive com a homogeneização da documentação exigida para este tipo de transporte;
- regulamentar, de forma homogênea, entre os Estados-Partes o transporte automotor de turismo, independente da existência ou não para o transporte regular de passageiros.

<sup>261</sup> Ata da Sessão do Subcomitê do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu de 18.09.96. p. 2.

<sup>262</sup> Ata da Sessão do Subcomitê do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu, de 18.09.96. p. 3.

<sup>263</sup> Idem, p. 4.

2. Fomentar o processo de integração e conscientização regional, por meio de:

- encontros de cooperação empresarial dos distintos setores da região do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu;
- identificação dos problemas e do grau de deterioração dos ecossistemas, propondo soluções;
- realização de reuniões periódicas com todos os Municípios da região do Pólo para a colocação em prática de ações comuns.

3. Promover o desenvolvimento da infra-estrutura turística, através da:

- elaboração de planos urbanísticos visando definir a identidade das cidades pertencentes ao Pólo e dos respectivos entornos naturais;
- definição dos corredores turísticos do Pólo, priorizando os aspectos ecológicos, sistema de sinalização integrada e a ativa participação dos Municípios da região.

4. Incentivar o desenvolvimento sócio-econômico regional:

- buscando recursos financeiros junto ao BNDES/BRDE para infra-estrutura básica através do PRODETUR;

5. Buscar a segurança integrada:

- buscando a operacionalização conjunta no esclarecimento e controle de delitos;
- implantando um sistema efetivo de comunicação e informação policial.

c) a necessidade da implantação oficial do Pólo “considerando a região como destino único a ser comercializado (...)”<sup>264</sup>;

Na conclusão da Sessão, o Subcomitê enfatizou a necessidade de que sejam adotadas “ações concretas para a implantação do Pólo”<sup>265</sup>.

A situação atual da implantação do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu, segundo informações da representação brasileira junto à RET, é a de que o Portal da Cidade de Foz

<sup>264</sup> Ata da Sessão do Subcomitê do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu, de 18.09.96. p. 3.

<sup>265</sup> Idem. p. 8.

do Iguaçu encontra-se em fase de construção; os pontos aduaneiros estão iniciando o controle único de fronteira e, em relação à fiscalização fronteiriça, foi adotado um horário único de funcionamento nos Estados-Partes.

As dificuldades na implementação das medidas já aprovadas pelo GMC devem-se, sobretudo, às assimetrias verificadas entre os Estados-Partes, nos aspectos econômicos, políticos e sociais.

## 2) *MERCOSUL AIR PASS*

Da mesma forma que o Pólo Turístico Internacional do Iguaçu, o MERCOSUL AIR PASS (MAP) também está nas pautas de discussão desde a primeira RET, tendo sido oficialmente lançado em 27 de setembro de 1992, no Pavilhão da Argentina da EXPO'92, em Sevilha, Espanha.

Trata-se de um passe aéreo, destinado somente a turistas de procedência de fora da América do Sul, inclusive comercializado exclusivamente fora dessa região, que permite percorrer os quatro países-membros do MERCOSUL mediante uma tarifa diferenciada. O valor da tarifa varia de acordo com as milhas voadas e também, de acordo com o número de paradas a realizar.

Resultado da parceria entre os setores público e privado, o MERCOSUL AIR PASS pressupõe campanhas de publicidade, promoção e venda a serem desenvolvidas conjuntamente, incluindo Governos, companhias aéreas, agências de viagens, entre outros. Estão envolvidas no projeto MAP as companhias aéreas Aerolíneas Argentinas, VARIG, VASP, Transbrasil, Pluna (Uruguai) e Lapsa (Paraguai).

Na IV RET, realizada na cidade Foz do Iguaçu (PR), em 04 de dezembro de 1992, foi elaborada Recomendação ao GMC formalizando a alteração do MAP nos seguintes aspectos:

a) considerar o Pólo Turístico Internacional do Iguaçu (cidades de Puerto Iguazu, Foz do Iguaçu e Ciudad del Este) como escala neutra para fins de kilometragens e paradas quando do cálculo de tarifas;

b) autorizar a utilização de qualquer meio de transporte em qualquer segmento do itinerário sem afetar os benefícios do passe aéreo.

Essas alterações tiveram por objetivo tornar o MAP um produto mais ágil, possibilitando assim, oferecer um melhor atendimento às demandas existentes.

A situação atual do MERCOSUL AIR PASS (MAP) revela uma situação inusitada. O MERCOSUL AIR PASS existe, está em pleno vigor - no sentido de existência do produto - mas é pouco conhecido pelo público-alvo e pouco utilizado pelas empresas aéreas. Segundo informações dos órgãos oficiais de turismo, essa falta de conhecimento deve-se à escassez de recursos de que dispõem os próprios órgãos oficiais para efetivar a divulgação do produto, somado ao pouco interesse das companhias aéreas em fazê-lo. A falta de utilização do MERCOSUL AIR PASS, por um lado, decorre do desconhecimento acerca do mesmo e, por outro, do fato de haver outras tarifas promocionais praticadas pelas companhias aéreas envolvidas no projeto MAP, tornando-o relativamente mais caro e menos atraente aos turistas estrangeiros. Tanto no Brasil como na Argentina constata-se a existência de outros passes aéreos promocionais, em âmbito nacional mas destinado a turistas estrangeiros, como o "Brazil Air Pass" e o "Visit Argentina"<sup>266</sup>, que também absorvem a demanda turística.

### 3) PROJETO AMAZÔNIA-PATAGÔNIA

Proposto pela delegação argentina já na I RET, inicialmente abrangia somente Argentina e Brasil. A partir da II RET, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 13 de agosto de 1992, decidiu-se pela inclusão de Uruguai e Paraguai no Projeto Amazônia-Patagônia. Em virtude do crescimento de uma consciência de preservação ambiental em nível mundial, observa-se um expresse impulso na demanda pelo ecoturismo. Num primeiro momento, o Projeto destacava a Amazônia e a Patagônia como dois dos maiores e mais conhecidos destinos de turismo ecológico do planeta, complementados pelo Pantanal, Chaco (Paraguai) e por Foz do Iguaçu, cujo potencial turístico é extraordinário, e propunha a criação do Corredor Ecoturístico da América do Sul, englobando esses cinco ecossistemas diferentes, tornando-os acessíveis a um número maior de turistas provenientes de todas as partes do mundo, mediante estratégias de cooperação entre os setores público e privado dos Estados-Partes.

---

<sup>266</sup> Conforme Ata da II RET, de 13.08.92. p. 1.

O objetivo principal era “criar uma estratégia de promoção integrada entre os estados do Amazonas, Mato Grosso e Paraná no Brasil e as Províncias argentinas que englobam desde Iguaçu até a Patagônia”<sup>267</sup>, visando atender os interesses comuns dos Governos, entidades e empresas envolvidos, reduzir custos operacionais, aumentar a demanda, e, conseqüentemente, reduzir os preços ao consumidor.

Para viabilizar tal Projeto, estava prevista a criação de um Consórcio constituído pelos órgãos oficiais de turismo, hotéis, operadoras, restaurantes, transportadoras e outras empresas interessadas no desenvolvimento das atividades turísticas e na promoção específica daqueles cinco ecossistemas mencionados, enquanto destinos turísticos. Essa promoção se daria através da divulgação das potencialidades turísticas das atrações, participação em eventos, elaboração de um plano de marketing para o Corredor e controle da qualidade do produto turístico.

Quanto à questão do transporte aéreo sugeria-se a criação do ECOPASS, um subproduto do MERCOSUL AIR PASS, que possibilitaria o deslocamento de forma mais econômica entre os destinos, mediante tarifas vantajosas para os turistas, tendo Manaus, Foz do Iguaçu e Bariloche como portões de entrada.

Entretanto esse projeto de se criar um corredor ecoturístico na América do Sul foi eliminado da pauta de trabalho da RET devido à impossibilidade de sua execução sem a participação da iniciativa privada - especificamente na elaboração de roteiros - e pela complexidade de sua efetiva realização haja vista a vasta extensão geográfica a ser percorrida para se conhecer os atrativos integrantes do Projeto, a saber, a Amazônia, o Pantanal, a região de Foz do Iguaçu, o Chaco e a Patagônia. Não obstante, atualmente existem operadoras turísticas que comercializam pacotes, com quinze dias de duração, que cobrem esse circuito integrado.

O novo Projeto Amazônia-Patagônia é uma proposta semelhante ao seu antecessor, mas inclui apenas a Amazônia (Brasil) e a Patagônia (Argentina), tendo sido colocado em pauta, no âmbito do MERCOSUL, por iniciativa dos Governadores das Províncias argentinas que compõem a Patagônia, ao considerarem que, na prática, havia uma participação mais ativa no MERCOSUL das áreas limítrofes dos quatro países, além das capitais do Norte da Argentina e do Sul e Sudeste do Brasil. O Projeto está sendo analisado

---

<sup>267</sup> Ata da II RET, de 13.08.92, Anexo II, p. 1.

por uma Comissão especificamente criada para tal - vale dizer, que não está sendo tratado no âmbito da RET - e atualmente, encontra-se sob a coordenação da Vice-Presidência da República do Brasil, que vê nele uma excelente oportunidade de aprofundar, nas duas regiões, o processo de integração do MERCOSUL.

#### 4) *Assuntos Aduaneiros*

Pela importância de que se reveste o tema, a RET tem acompanhado os trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Técnico nº 2 - Assuntos Aduaneiros da Comissão de Comércio do MERCOSUL. Assim, se fez representar na Reunião desse Comitê, realizada em Buenos Aires, de 11 a 15 de março de 1996, para tratar do Cartão de Entrada e Saída de Turistas.

O tema Assuntos Aduaneiros, para fins de discussão no âmbito da RET, subdivide-se em:

- a) Rent-a-car
- b) Canal Preferencial para Turistas Cidadãos do MERCOSUL
- c) Guia Informativo dos Turistas do MERCOSUL
- d) Material Promocional e Circulação de Bens para Eventos Culturais
- e) Cartão de Entrada e Saída de Pessoas

##### a) *Rent-A-Car*

Os turistas do MERCOSUL freqüentemente tem enfrentado problemas de caráter aduaneiro ao se deslocarem de um país a outro, no âmbito do MERCOSUL, dirigindo um veículos próprios ou de aluguel, em virtude do diferente tratamento dispensado pelas autoridades dos Estados-Partes. Buscando resolver esses problemas o tema foi colocado na pauta de discussões da RET, em consonância com os objetivos primordiais a serem alcançados com a conformação de um mercado comum: a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais.

Na XVII RET, realizada em Assunção, entre os dias 9 e 11 de julho de 1996, foi reiterada a importância decisiva dos Coordenadores da Reunião Especializada em Turismo nas reuniões do Comitê Técnico no 2, com o objetivo comum de se “elaborar uma norma

única compilando os regimes de circulação de veículos, tanto de turistas como de aluguel que contemple a exigência do seguro obrigatório para a circulação nos Estados-Partes”<sup>268</sup>.

Na XXIII RET, que teve lugar na cidade uruguaia de Salto, no período de 25 a 28 de agosto de 1997, destacou-se o fato de ter sido aprovada em reunião realizada em Montevideu, de 11 a 15 de agosto daquele mesmo ano, do Grupo ad-hoc criado por decisão do CT nº 2, as “Normas Relativas à Circulação de Veículos de Turistas, Particulares e de Aluguel nos Estados-Partes do MERCOSUL”, Resolução nº 131/94 do GMC, mantendo concomitantemente a flexibilidade do sistema de livre circulação de veículos de propriedade dos turistas. Da análise da norma aprovada, inferiu-se que a partir da entrada em vigor da mesma, “se poderia exigir dos turistas a demonstração de sua condição [de turista]”<sup>269</sup> o que ensejaria gestões ante as Autoridades competentes para um trabalho conjunto.

Por ocasião da XXIV RET, celebrada em Buenos Aires, entre os dias 8 e 10 de outubro de 1997, o delegado paraguaio informou que se estava providenciando a aprovação em seu país, das normas aprovadas pelo CT sobre circulação de veículos.

#### b) *Canal Preferencial para Turistas Cidadãos do MERCOSUL*

A exemplo do que ocorre na União Européia, em que existem canais diferenciados para turistas comunitários nos procedimentos imigratórios em aeroportos internacionais, portos, e outros, foi intentado criar, no âmbito do MERCOSUL um canal diferenciado para os turistas cidadãos do MERCOSUL.

Estudos conjuntos da RET e do Subcomitê Técnico de Controle e Operação de Fronteira do CT no 2, indicavam para a conclusão de que não existiriam vantagens reais, do ponto de vista aduaneiro e imigratório, para os cidadãos do MERCOSUL, na efetivação do referido canal preferencial<sup>270</sup>. Apesar disso, o canal chegou a ser efetivado em alguns aeroportos como no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SP) e Aeroporto Internacional do Galeão (RJ).

<sup>268</sup> Ata da XVII RET, de 11.07.96. p. 3.

<sup>269</sup> Idem, p. 4.

<sup>270</sup> Ata da XVII RET, de 11.07.96. p.3.



Não obstante, a boa intenção por parte daqueles que propuseram a instalação desse canal preferencial, na prática o que se constatou foi que não houve facilitação para os turistas do MERCOSUL, e sim o contrário, com formação de longas filas para os cidadãos do MERCOSUL haja vista que parte considerável do fluxo turístico nos aeroportos de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai é proveniente do MERCOSUL.

c) *Guia Informativo dos Turistas do MERCOSUL* (antigo *Regime de Turistas do MERCOSUL*)

Na X RET, realizada na cidade de Cuiabá (MT), no período de 05 a 09 de agosto de 1994, foi aprovado e encaminhado para apreciação do GMC, o “Regime de Turistas do MERCOSUL”, aplicável exclusivamente a cidadãos do MERCOSUL.

O artigo 1º do referido Regime considera turista toda a pessoa que se desloca do seu domicílio permanecendo ausente, no mínimo por 24 horas e no máximo por 365 dias.

Ficou estabelecido que nenhum outro documento ou formalidade será exigido dos turistas nacionais ou naturalizados além da Cédula de Identidade, ou seu equivalente nos Estados-Partes, ou do Passaporte<sup>271</sup>.

Os transportadores, exceto as empresas aéreas, deverão manter no equipamento de transporte de turistas listas separadas de passageiros que sejam cidadãos do MERCOSUL e os que não sejam, para fins de verificação pelas autoridades competentes quando solicitadas.

O Regime considera como bagagem acompanhada do turista, para efeitos fiscais e aduaneiros, “o conjunto de bens novos ou usados que o turista devido às circunstâncias de sua viagem, poderá utilizar para seu uso ou consumo pessoal, ou para ser apresentado, sempre que sua quantidade, qualidade, variedade ou valor não indiquem fins comerciais ou industriais”<sup>272</sup>.

---

<sup>271</sup> Acordos de reciprocidade de tratamento aos turistas firmados entre Brasil e Argentina ainda na década de 1970, asseguravam o ingresso mediante a apresentação unicamente da Cédula de Identidade, para turistas brasileiros, ou do Documento Nacional de Identificación, no caso de turistas argentinos, sendo facultada a apresentação do Passaporte.

<sup>272</sup> Artigo 5º do Regime de Turistas do MERCOSUL. Anexo IX da Ata da X RET, de 09.08.94.

É interessante observar a disposição de que sobre as referidas bagagens dos turistas não serão aplicáveis quaisquer taxas, tributos, ou restrições aduaneiras de qualquer natureza aos bens dos turistas adquiridos no território aduaneiro do MERCOSUL, desde que produtos nacionais dos Estados-Partes.

O artigo 6º do Regime dispõe que o controle aduaneiro e migratório será efetuado por amostragem, por equipamento de transporte.

Devido ao fato de que não estava bem esclarecida qual a natureza do “Regime de Turistas do MERCOSUL”, que alguns entendiam como uma nova legislação, quando tratava-se, na verdade, de uma compilação de tudo o que já havia sido decidido sobre turismo, não apenas no âmbito da RET, mas também do GMC e do CMC, com o intuito de servir de orientação aos turistas do MERCOSUL, foi decidida a reestruturação e alteração da denominação do referido Regime.

Na XIX RET, celebrada em Punta del Este (Uruguai), entre os dias 7 e 9 de janeiro de 1997, foi apresentada pela delegação argentina a nova proposta de um guia informativo turístico do MERCOSUL.

A Resolução 38/95 do GMC estabeleceu que a compilação a ser distribuída aos turistas deveria denominar-se “Guia Informativa dos Turistas do MERCOSUL”. O objetivo desse Guia é consolidar em um único documento as Decisões, Resoluções e Recomendações emanadas em relação à atividade turística.

Na XX RET, realizada em Buenos Aires, de 19 a 21 de março de 1997, os Coordenadores concordaram em “elevar ao GMC através da Recomendação MERCOSUL/RET/REC. nº 1/97 o texto do Guia Informativo dos Turistas do MERCOSUL a fim de que a CCM instrua ao CT nº-2 a proceder a análise do referido texto”<sup>273</sup>.

Na XXIV RET, celebrada também em Buenos Aires, entre os dias 8 e 10 de outubro de 1997, ficou decidido que cada delegação realizaria os aportes que considerasse necessários, à proposta apresentada pela delegação argentina, visando obter um texto definitivo do Guia Informativo dos Turistas do MERCOSUL, tendo em vista as modificações aprovadas pelo CT nº 2 - Assuntos Aduaneiros, para que o mesmo seja encaminhado à apreciação do GMC.

---

<sup>273</sup> Ata da XX RET, de 21.03.97, p. 3.

#### *d) Material Promocional e Circulação de Bens para Eventos Culturais*

A inclusão dessa temática nas pautas de discussão da RET deve-se a alguns problemas de ordem aduaneira detectados por operadores ou pessoas que, lidando com material promocional turístico e bens culturais, circulam entre as fronteiras dos Estados-Partes do MERCOSUL.

Na XVI RET, celebrada em Porto Alegre, de 2 a 4 de maio de 1996, “acordou-se que as Coordenações Nacionais encaminhariam aos seus respectivos Coordenadores do CT nº 2 - Assuntos Aduaneiros, nota pedindo a viabilidade de adoção do artigo 10 do “Protocolo Adicional Regulamentatório do Acordo de Recife”, para a circulação de bens em eventos culturais, em reunião plenária”<sup>274</sup>.

Por ocasião da XVIII RET, realizada em Colônia do Sacramento (Uruguai), de 18 a 20 de setembro de 1996, se decidiu pela reiteração dessa solicitação junto ao CT no 2, ressaltando a necessidade de que se tratasse o tema com a maior brevidade possível.

Na XIX RET, que teve lugar em Punta del Este, entre 7 e 9 de janeiro de 1997, tomou-se conhecimento da Resolução do GMC no 121/96, de 13 de dezembro de 1996, através da qual foi aprovada a “Norma sobre Tratamento Aduaneiro para Material Promocional”, procedendo-se à distribuição às delegações e recomendando-se às mesmas análise sobre a aplicação da referida norma entre as pessoas e entidades públicas e privadas que trabalhem com material turístico promocional e bens culturais entre os Estados-Partes<sup>275</sup>.

Outro aspecto importante acordado refere-se à divulgação aos setores público e privado, das normas vigentes, visando aumentar o conhecimento geral sobre a temática, o que poderá vir a favorecer as iniciativas de promoções culturais conjuntas no âmbito do MERCOSUL.

#### *e) Cartão de Entrada e Saída de Pessoas*

---

<sup>274</sup> Ata da XVI RET, de 04.05.96. p. 4.

<sup>275</sup> Ata da XIX RET, de 09.01.97. p.2.

O Cartão de Entrada e Saída de Turistas representa um grande avanço na integração turística no âmbito do MERCOSUL, facilitando o trânsito dos turistas entre os Estados-Partes.

Trata-se de um formulário padrão utilizado em todos os Estados-Partes nos procedimentos de entrada e saída dos países.

##### 5) *Controle Integrado de Fronteiras*

Aprovado através da Resolução nº 1/93 do Grupo Mercado Comum (GMC) e, posteriormente, pela Decisão nº 5/93 do Conselho Mercado Comum (CMC), o “Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados de Fronteira entre os Países do MERCOSUL”, denominado “Acordo de Recife”, representa um passo fundamental na trajetória da integração turística no âmbito do MERCOSUL.

Por meio dele tornou-se viável que o controle - “verificação por parte das autoridades competentes do cumprimento de todas as disposições legais, regulamentárias e administrativas, referentes à entrada e saída de pessoas, mercadorias e meios de transporte de pessoas e de cargas por pontos de fronteira”<sup>276</sup> - passasse a ser feito de forma integrada, ou seja, essa atividade seria realizada em um ou mais lugares, utilizando procedimentos administrativos e operativos compatíveis e semelhantes em forma sequencial e, sempre que possível, simultânea, pelos funcionários dos distintos organismos que intervêm no controle<sup>277</sup>, agilizando o trânsito dos turistas nos aeroportos, postos de fronteiras terrestres, entre outros<sup>278</sup>.

No termos do “Acordo de Recife”, destaca-se a cooperação entre os Países Sede e Limítrofe quanto à execução do controle integrado.

<sup>276</sup> Artigo 1º, alínea “a”, do “Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados na Fronteira entre os Países do MERCOSUL”.

<sup>277</sup> Idem, alínea “b”.

<sup>278</sup> Pudemos constatar a efetiva implantação dessa medida, e, principalmente, os benefícios advindos ao turista, em viagem de estudos realizada em outubro de 1997, à Argentina e ao Uruguai. Durante as tramitações de controle alfandegário e imigratório no Aeroparque Jorge Newbery, situado ao norte da cidade Buenos Aires, junto ao Rio da Prata, por ocasião dos procedimentos para tomar o voo Buenos Aires-Montevideú, dirigimo-nos a um balcão no qual um funcionário argentino carimbou em nosso passaporte a saída do território argentino. Em seguida, uma funcionária uruguaia, ao seu lado, carimbou nossa entrada em território uruguaio.

## 6) *Transporte Turístico Terrestre*

Na II RET, celebrada no Rio de Janeiro, no dia 14 de agosto de 1992, entre os temas discutidos constou o Transporte Turístico Terrestre, a respeito do qual foram feitas algumas proposições, tais como:

A. Em relação à circulação de pessoas, bens e serviços entre os países integrantes do MERCOSUL:

- a) a reunião em um mesmo espaço físico das repartições de fronteira.
- b) o controle unificado de fronteiras;
- c) o controle único efetuado somente na fronteira (eliminação de controles no interior do País);
- d) a criação de documento único de circulação viária para os veículos de transporte de passageiros turísticos.

B. A instituição de um seguro internacional unificado de responsabilidade civil, em substituição aos seguros locais existentes, sem prejuízo dos seguros atualmente vigentes.

C. A eliminação das barreiras jurídicas e burocráticas impeditivas à:

- a) obtenção rápida das permissões de viagens terrestres internacionais entre os países do MERCOSUL;
- b) as seguintes modalidades operativas turísticas:
  - b1. transporte intermodal - utilização por parte de grupos de diferentes meios de transporte em um mesmo circuito;
  - b2. lançadeira - permissão para que um veículo transporte um grupo de turistas retornando vazio ou com outro grupo de turistas;
  - b3. rotativo - em que, em circuitos pré-determinados, os turistas possam ingressar ou interromper a excursão temporária ou definitivamente.
- c) a troca de unidade de transporte em caso de pane.

Quanto ao transporte intermodal constata-se que a grande distância geográfica existente entre os atrativos dificulta, sobremaneira, o uso de transporte intermodal, sendo mais utilizado o transporte terrestre em pequenos circuitos e o aéreo para as médias e

longas distâncias. Há exceções, entretanto. No circuito do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu o transporte intermodal é utilizado.

Além da distância a ser percorrida, o que determina a utilização do transporte intermodal é o tempo de duração da viagem do turista e o perfil desse turista.

### 7) *Ecoturismo*

Devido ao enorme potencial ecoturístico existente no âmbito do MERCOSUL, esta temática, em pauta desde as primeiras Reuniões acerca do turismo, mereceu a constituição de comissão específica, a Comissão Ad hoc de Ecoturismo.

Na IV Reunião Especializada em Turismo, celebrada em Foz do Iguaçu (PR), no dia 3 de dezembro de 1992, foram estabelecidas algumas das atribuições da referida Comissão, a curto, médio e longo prazos:

a) elaborar um glossário comum aos quatro países do MERCOSUL, abrangendo os aspectos conceitual, operacional e de símbolos.

b) analisar a possibilidade de se promover a homogeneização normativa;

c) identificar ações que possibilitem a sustentabilidade dos produtos (orientação do manejo);

d) promover a interligação informatizada dos inventários de atrativos e produtos dos países membros;

e) diligenciar esforços em prol da conscientização e educação ecoturística;

f) contribuir para a formação de recursos humanos;

g) propor política de apoio e assistência aos programas de ecoturismo com base na cooperação;

h) realizar estudo sobre a proteção ao consumidor no segmento do ecoturismo no âmbito do MERCOSUL.

Na XVI RET, realizada em Porto Alegre (RS), entre os dias 2 e 4 de maio de 1996, analisou-se proposta da delegação argentina sobre a Categorização dos Destinos Ecoturísticos, ficando decidido que cada Estado-Parte deveria elaborar um "glossário básico comum" a ser apresentado em uma próxima reunião.

Por ocasião da realização da XVIII Reunião Especializada em Turismo, que teve lugar na cidade uruguaia de Colônia do Sacramento, no período de 18 a 20 de setembro de 1996, ressaltou-se a preocupação quanto a não ter sido elaborado o documento “Bases para o Desenvolvimento do Ecoturismo”, fundamental para o andamento das discussões.

Durante a XIX RET, que se realizou em Punta del Este, Uruguai, a delegação do país anfitrião contribuiu para a reunião com interessante material que incluía a listagem dos estabelecimentos dedicados ao turismo rural naquele país, a listagem das leis e decretos vigentes que se referem ao Ecoturismo, um breve resumo da situação das Áreas Protegidas do Uruguai, e outras leis e decretos vigentes relacionados com a temática turística e ambiental<sup>279</sup>.

Apesar da existência de inúmeras assimetrias turísticas, econômicas, administrativas, entre os quatro países, tanto o GMC como a RET, esta voltada especificamente para os aspectos turísticos, têm realizado esforços para reduzir essas diferenças com vistas a estimular e fortalecer o turismo no âmbito do MERCOSUL.

Na XXI RET, celebrada na cidade de Gramado (RS), entre os dias 23 e 25 de abril de 1997, a delegação uruguaia apresentou, para análise, o “Projeto de Plano de Ação para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável em Colaboração com o Setor Privado”, elaborado por ocasião do 17º Congresso Interamericano de Turismo, vinculado à Organização dos Estados Americanos, realizado em San José, Costa Rica, de 7 a 11 de abril daquele ano. No referido Projeto, constavam iniciativas que deveriam ser adotadas pelas autoridades nacionais de turismo para se alcançar o turismo sustentável. Dentre essas iniciativas destacamos:

1. a promoção do desenvolvimento do turismo, nos níveis nacional, regional e hemisférico, em harmonia com o meio ambiente natural e cultural, através de programas de desenvolvimento e educação.
2. a adoção e implementação de legislações que promovam práticas responsáveis de incentivo e controle.
3. fortalecimento da cooperação entre as autoridades nacionais de turismo e o setor privado na promoção e desenvolvimento do turismo sustentável.

---

<sup>279</sup> Ata da XIX RET, de 09.01.97, p. 3.

Por ocasião da XXIV Reunião Especializada de Turismo, celebrada em Buenos Aires, entre os dias 8 e 10 de outubro de 1997, houve acordo entre os representantes do Estados-Partes, quanto a se priorizar a elaboração do Inventário Ecoturístico, tomando em consideração os produtos ecoturísticos e não seus atrativos potenciais, com o intuito de possibilitar a elaboração de circuitos turísticos passíveis de comercialização.

Como se percebe, a integração no segmento do ecoturismo se desenvolve paulatinamente, entretanto, o potencial ecoturístico do MERCOSUL, e em especial, de Brasil e Argentina, revela-se bastante promissor. As maiores dificuldades referem-se às desigualdades quanto ao número de atrativos existentes em cada país, o que vem impossibilitando a criação de um “Manual de Vendas do Ecoturismo do MERCOSUL”, agravado pelo fato de que nem mesmo o Ministério do Meio Ambiente possui esse levantamento de forma detalhada. Conseqüentemente torna-se difícil elaborar uma Política Comum sobre o Ecoturismo, no âmbito do MERCOSUL. Na prática, cada país tem desenvolvido sua própria política nacional de ecoturismo, como é o caso, por exemplo, de Argentina e Brasil, e nem sempre é possível harmonizar essas políticas a ponto de se chegar a uma política comum.

Como ressaltamos no início dessa seção, não tivemos a pretensão de esgotar a análise acerca dos temas discutidos no âmbito da Reunião Especializada em Turismo. Muitos outros temas interessantes, tais como *Missões Jesuíticas*, *Transporte Aéreo Sub-regional*, *Mundo Gaúcho*, *Risco Empresarial*, *Proteção ao Consumidor* e *PROMERCOTUR*, ficam a merecer um oportuno estudo pormenorizado.

Apesar das dificuldades com que se depara a Reunião Especializada de Turismo, ao buscar concretizar uma integração turística no âmbito do MERCOSUL, sejam elas decorrentes das assimetrias existentes entre os Estados-Partes, ou mesmo da escassez de recursos a serem direcionados para o turismo nesses países em virtude dos graves problemas sociais que enfrentam, podemos concluir que a atuação da RET tem gerado bons resultados, não apenas incrementando os fluxos de turistas intra e extra-regionais, mas também elevando a qualidade do turismo na região, ao buscar a padronização dos serviços e o comprometimento por uma exploração racional do turismo.



## CONCLUSÃO

O Mercado Comum do Sul - MERCOSUL - implica na coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes, incluindo comércio exterior, agricultura, indústria, políticas fiscal, monetária e cambiária, capitais e serviços, alfândegas, transportes, comunicações, e turismo, entre tantas outras, com o fim de assegurar as condições adequadas de inserção no mercado internacional e concorrência entre os países membros.

O MERCOSUL tem se desenvolvido além das expectativas, mas é preciso ajustar-se os instrumentos políticos de forma a permitir um desenvolvimento integral nos distintos Estados-Partes, gerando empregos e assegurando direitos e liberdades, com a superação das assimetrias existentes, na medida do possível.

Não obstante, os obstáculos que possam surgir na consolidação da integração regional entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, é indubitável que a criação desse Mercado Comum do Sul, fez desaparecer, ou ao menos, atenuar, entre outras coisas, certas questões geopolíticas ou hipóteses de conflito, especialmente no que se refere às relações entre Brasil e Argentina, gerando tranquilidade e condições para o desenvolvimento tanto econômico como social da região, se considerarmos que a América do Sul apresentou-se durante longo período, como uma área politicamente instável, sujeita aos mandos e desmandos dos regimes militares instalados. Deve-se ter presente o fato de que a integração não é apenas uma questão econômica, é também um problema social e político, que enseja uma percepção humanista e não somente financeira, que se adeque à realidade global sem sucumbir a ela.

O futuro do processo integracionista em que nos encontramos inseridos depende de um grande desafio, qual seja, o da reinvenção do Estado, redefinido pelas forças globais, cuja atuação vá ao encontro dos interesses coletivos, mas que estes não estejam limitados por questões de máxima eficiência e rentabilidade econômica.

O turismo como uma das atividades de maior expressão econômica e social do mundo deste final de século, destaca-se na conjuntura global, pela vultosa movimentação de recursos econômico-financeiros e de fluxos humanos, atraindo a atenção dos setores público e privados. Soma-se a essa percepção numericamente mensurável, as perspectivas

sociocultural, pela qual o turismo desempenha a função de *embaixador cultural*, ao propiciar oportunidades para que as pessoas conheçam e entendam seus costumes mutuamente, e política, em que o turismo atua como promotor da integração entre as nações, do entendimento internacional e da paz, aprimorando as relações políticas entre os países. Com base nessas perspectivas, o turismo passa a fazer parte das pautas de discussões, harmonizações e negociações, no teor dos tratados, protocolos e acordos, no âmbito das Relações Internacionais, em especial, no contexto dos blocos regionais.

Não poderia ser diferente no MERCOSUL. O tratamento institucional dispensado ao turismo na América do Sul não teve início apenas com o advento do MERCOSUL. Em sede da ALADI, o mesmo têm recebido, desde a década de 1980, consideração de elevado alcance, sendo objeto de cooperação técnica entre os países membros. Encontrando amparo na estrutura institucional do MERCOSUL, com a criação da Reunião Especializada em Turismo, o turismo resgata sua posição no quadro das prioridades governamentais, passando a receber maiores cuidados. Apesar disso, ainda não resta muito bem assimilado o importante papel que o Estado tem quanto ao planejamento das atividades turísticas, incluindo aportes à educação e infra-estrutura, complementado pela iniciativa privada que deveria se ocupar da exploração do turismo de forma racional e em consonância absoluta com a concepção de desenvolvimento sustentável. Sem dúvida, se por um lado o turismo representa ótimas oportunidades de ganhos através dos impostos e do ingresso de divisas estrangeiras, por outro lado, traz consigo um alto custo social e ambiental, que pode ser evitado ou atenuado através de planejamentos governamentais com a efetiva participação e comprometimento da iniciativa privada e das comunidades envolvidas.

É indiscutível o potencial turístico no âmbito do MERCOSUL, contudo, as assimetrias econômicas, administrativas, sociais, trabalhistas e até turísticas são enormes entre os quatro países, o que dificulta, se não a incorporação no ordenamento jurídico interno de cada país, das medidas aprovadas em sede do MERCOSUL, ao menos a efetiva implementação dessas medidas, seja pela incipiente infra-estrutura existente, seja pela falta de recursos. Essas assimetrias afetam o turismo na região e praticamente inviabilizam qualquer possibilidade de se adotar uma política turística comum aos quatro países. Um exemplo dessa situação refere-se ao ecoturismo, segmento dos mais promissores do turismo mundial, mas que exige o mais amplo planejamento e a certeza da observância das suas limitações para que não resulte em somente impactos negativos. Os quatro parceiros detêm

quantidades diferentes de atrativos ecoturísticos, em virtude da própria disparidade quanto à extensão territorial, o que torna praticamente impossível a criação, por exemplo, de um Manual de Vendas do Ecoturismo do MERCOSUL, cuja finalidade fosse oferecer o ecoturismo como um produto turístico do MERCOSUL, e não de Brasil ou Argentina. Como proceder ao detalhamento de todos os atrativos ecoturísticos existentes no bloco regional, se nem mesmo os próprios países dispõem de tal informação de maneira precisa?

Quanto ao aspecto técnico da Reunião Especializada em Turismo, podemos apontar aspectos positivos e negativos. Dentro do que se pode considerar como aspecto positivo da Reunião está o fato de que há democratização tanto na proposição dos temas a serem discutidos ou soluções a serem acatadas, como na possibilidade de sediar ou presidir a Reunião, o que ocorre de maneira alternada entre os Estados-Partes. O aspecto negativo, ainda que necessário, em vista da própria estrutura institucional do MERCOSUL de que faz parte a Reunião Especializada de Turismo, é a existência de um processo burocrático que faz as medidas tramitarem lentamente até a sua aprovação, tanto em relação ao Grupo Mercado Comum (GMC) como em relação à legislação interna de cada país e efetiva implementação. Esse processo poderia ser abreviado se a Reunião detivesse não apenas os poderes deliberativos atuais, mas sim poderes decisórios. Todavia, em assuntos que envolvem outros Subgrupos, e quase todos indiretamente envolvem, tornar-se-ia complicado tomar uma decisão que não fosse através de um órgão hierarquicamente superior como o Grupo Mercado Comum.

Quanto aos temas discutidos na Reunião Especializada em Turismo (no caso, somente aqueles comentados no corpo do trabalho), podemos avaliar que alguns apresentaram maiores avanços do que outros, e isso costuma ocorrer nos casos em que há a combinação de interesses dos Governos envolvidos complementada por ações efetivas por parte da iniciativa privada que se diferencia do setor público por ser mais dinâmica, ter maior e mais fácil disponibilidade de recursos financeiros, e não depender da burocracia hierarquizada. Assim, por exemplo, o caso do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu, que antes mesmo de fazer parte da pauta da RET, já era cogitado pelas autoridades governamentais locais e pelos empresários daquela microrregião. Ao contrário, o MERCOSUL AIR PASS, embora tenha contado com a participação da iniciativa privada em sua consolidação, e esteja em vigor, não se apresenta como um produto mais vantajoso, tanto para as companhias aéreas como para os turistas, do que outras tarifas promocionais

que essas companhias possam oferecer individualmente. Já no caso do Controle Integrado de Fronteiras, podemos afirmar que além da agilidade em sua aprovação e implementação, destaca-se o mesmo como a principal contribuição para facilitar o trânsito de turistas, expressando com nitidez o espírito de “livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais” que é a essência do processo integracionista.

Para finalizar, gostaríamos de reafirmar nossa crença no futuro promissor do MERCOSUL, e em relação ao desenvolvimento do turismo na região, não obstante todas as dificuldades em se estabelecer uma política turística comum, pois tendo em vista o passado (e presente) de submissão da América Latina aos centros detentores do grande capital, e todo o potencial de recursos econômicos que o turismo representa, se os Governos dos Estados-Partes não tomarem a si a tarefa de planejar a exploração do turismo e zelarem pela preservação dos recursos naturais, entidades forâneas o farão com base em seus particulares interesses, que por certo não incluem o nosso integral desenvolvimento sócio-econômico.

**ANEXOS:**

**TABELAS**

Tabela 01

# OS 20 PRINCIPAIS PAÍSES EM FUNÇÃO DE SEUS INGRESSOS POR TURISMO NAS AMÉRICAS

Ingressos de turistas internacionais (excluído transporte)  
(Milhões \$EEUU) - 1996

Ano			País	Chegadas mn \$EEUU)	% variação	% do total
1985	1990	1996		1996	1996/95	1996
1	1	1	ESTADOS UNIDOS	64.373	5,3	60,6
2	2	2	CANADÁ	8.813	10,0	8,3
3	3	3	MÉXICO	6.894	11,8	6,5
5	4	4	ARGENTINA	4.572	6,2	4,3
4	5	5	BRASIL	2.273	8,4	2,1
7	6	6	PORTO RICO	1.898	3,8	1,8
11	8	7	REP. DOMINICANA	1.747	8,9	1,6
6	7	8	BAHAMAS	1.378	2,4	1,3
24	21	9	CUBA	1.350	22,7	1,3
10	9	10	JAMAICA	1.128	5,5	1,1
22	11	11	CHILE	889	-1,2	0,8
14	15	12	COLÔMBIA	864	1,5	0,8
9	12	13	VENEZUELA	846	4,3	0,8
8	10	14	ILHAS VIRGENS AMER.	811	-1,2	0,8
13	13	15	BARBADOS	712	4,7	0,7
23	19	16	COSTA RICA	654	-0,9	0,6
15	23	17	URUGUAI	599	-2,0	0,6
21	16	18	ARUBA	572	10,6	0,5
17	20	19	PERU	535	2,9	0,5
12	14	20	BERMUDAS	505	3,5	0,5
TOTAL 1-20				101.413	6,2	95,5
TOTAL DAS AMÉRICAS				106.191	6,0	100,0

Fonte: Organização Mundial do Turismo (OMT)

Tabela 02

# OS 20 PRINCIPAIS PAISES EM FUNÇÃO DE SEUS GASTOS TURÍSTICOS NAS AMÉRICAS

Gastos de turistas internacionais (excluído transporte)  
(Milhões SEEUU) - 1995

Ano			País	Chegadas mn SEEUU)	% variação	% do total
1985	1990	1995		1995	1995/94	1995
1	1	1	ESTADOS UNIDOS	45.855	4,7	62,8
2	2	2	CANADÁ	10.220	1,9	14,0
4	4	3	BRASIL	4.245	44,8	5,8
3	3	4	MÉXICO	3.153	-40,9	4,3
5	5	5	ARGENTINA	2.067	-19,8	2,8
6	6	6	VENEZUELA	1.865	-5,5	2,6
7	7	7	PORTO RICO	833	4,5	1,1
11	8	8	COLÔMBIA	822	7,9	1,1
8	9	9	CHILE	774	44,4	1,1
20	13	10	COSTA RICA	312	4,0	0,4
13	10	11	PERU	302	4,9	0,4
12	18	12	URUGUAI	236	0,9	0,3
10	12	13	EQUADOR	235	15,8	0,3
22	23	13	PARAGUAI	235	33,5	0,3
14	11	14	MAHAMAS	213	10,9	0,3
19	20	15	GUATEMALA	174	8,1	0,2
-	-	16	ILHAS TURCAS E CAICAS	153	14,2	0,2
21	22	17	CURAÇAO	150	2,0	0,2
25	14	18	BOLÍVIA	148	5,7	0,2
26	16	18	JAMAICA	148	82,7	0,2
17	15	19	BERMUDAS	145	1,4	0,2
18	21	20	PANAMÁ	128	-2,3	0,2
TOTAL 1-20				72.413	1,9	99,1
TOTAL DAS AMÉRICAS				73.054	2,0	100,0

Fonte: Organização Mundial do Turismo (OMT)

Tabela 03

## OS 20 PRINCIPAIS DESTINOS TURÍSTICOS NAS AMÉRICAS

Chegadas de turistas internacionais (excluídos os visitantes de um dia)

(Milhares de chegadas) - 1996

	Ano			Chegadas	%	% do
1985	1990	1996	País	(000) 1996	variação 1996/95	total 1996
1	1	1	ESTADOS UNIDOS	44.791	3,4	39,0
3	2	2	MÉXICO	21.428	6,3	18,7
2	3	3	CANADÁ	17.386	2,9	15,2
6	4	4	ARGENTINA	4.286	4,5	3,7
5	5	5	PORTO RICO	3.065	-2,1	2,7
4	9	6	BRASIL	2.210	11,0	1,9
8	8	7	URUGUAI	2.152	4,2	1,9
10	7	8	REP. DOMINICANA	1.815	4,0	1,6
7	6	9	BAHAMAS	1.669	4,4	1,5
9	10	10	CHILE	1.450	-5,8	1,3
12	12	10	COLÔMBIA	1.450	3,6	1,3
1	11	11	JAMAICA	1.162	14,0	1,0
24	23	12	CUBA	999	34,6	0,9
21	17	13	COSTA RICA	781	-0,5	0,7
26	19	14	ARUBA	641	3,6	0,6
22	22	15	GUADALUPE	625	-2,3	0,5
19	14	6	VENEZUELA	621	4,0	0,5
23	15	17	GUATEMALA	520	-7,6	0,5
18	24	18	PERU	515	7,5	0,4
24	21	19	EQUADOR	500	13,6	0,4
28	25	20	MARTINICA	492	7,7	0,4
TOTAL 1-20				108.558	4,1	94,6
TOTAL DAS AMÉRICAS				114.706	3,9	100,0

Fonte: Organização Mundial do Turismo (OMT)



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU BONILLA, Sergio. *MERCOSUR e integração*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, 1991. 103 p.
- ACERENZA, Miguel Ángel. *Administración del turismo*. México: Trillas, 1991. v.1, 309 p.
- \_\_\_\_\_. *Promoção turística: um enfoque metodológico*. Trad. de ângela M.M. do Espírito Santo et. al. São Paulo: Pioneira, 1991. 147 p.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. 204 p.
- ALVES, Janine da Silva. *MERCOSUL: características estruturais de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai*. Florianópolis: UFSC, 1992. 172 p.
- ANDRADE, José Vicente de. *Turismo: fundamentos e dimensões*. 3ª. ed. São Paulo: Ática, 1997. 215 p.
- ARGENTINA: *Oportunidades para inversiones y negocios en turismo*. Buenos Aires: Secretaría de Turismo de la Nación Argentina. 1997. 37 p.
- BARRETO, Margarita. *Manual de iniciação ao estudo do turismo*. 2a. ed. Campinas(SP): Papirus, 1997. 163 p.

BASSO, Maristela. *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. 101 p.

BEKERMAN, Marta e ROFMAN, Alejandro (org.). *Integración y sociedad en el Cono Sur: las relaciones con el MERCOSUR y Chile*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 1995. 274 p.

BENI, Mário Carlos. Globalização do turismo: comunicação e concorrência no mercado internacional. *Turismo em Análise*, São Paulo, v.7, nº.1, mai. 1996.p.62-70.

BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. Trad. de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Hucitec, 1996. 266 p.

BERMANN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. Trad. de Carlos Felipe Moisés e Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 360 p.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1992. 1318 p.

BOTE GÓMEZ, Venancio. *Planificación económica del turismo: de una estrategia masiva a una estrategia artesanal*. México: Trillas, 1990. 373 p.

BRASIL. *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*. Coordenação de Sílvio Magalhães Barros II e Denise Hamú M. de La Penha. Brasília: EMBRATUR, 1994. 48 p.

BRASIL. *Política nacional de turismo: diretrizes e programas (1996-1999)*. Brasília: EMBRATUR, 1996. 54 p.

BRASIL. *Programa nacional de municipalização do turismo*. Brasília: EMBRATUR, 1994. 20 p.

CABRAL, Salvador. *A revolução cultural do MERCOSUL*. Trad. de Nelson Rolim de Moura. Florianópolis: Insular, 1995. 153 p.

CARI-KONRAD ADENAUER. *El MERCOSUR explicado*. Buenos Aires: PPC/Fraterna, 1997. 138 p.

CAUBET, Christian Guy. *Normas jurídicas de cooperação fluvial nas Bacias do Prata e do Amazonas*. Prêmio INTAL 1985, Buenos Aires: BID-INTAL, 1986.

CASTELLI, Geraldo. *Turismo: atividade marcante do século XX*. 3ª. ed. Caxias do Sul(RS): EDUCS, 1996. 160 p.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. Trad. de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. 335 p.

CHOMSKY, Noam e DIETERICH, Heinz. *La sociedad global: educación, mercado y democracia*. Introducción de Luis Javier Garrido. México: Joaquín Mortiz, 1995. 198 p.

COMISSÃO EUROPEIA. *Boletim EURO-info*. Bruxelas: Comissão Europeia, 1996. 8 p.

COMISSÃO EUROPEIA. *Boletim Viajar na Europa*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997. 24 p.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Buenos Aires: Valletta, 1995. 48 p.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. Asunción: Fides, 1993. 98 p.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Montevideo: Técnicas, 1995. 113 p.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo: Ltr, 1996. 252 p.

CORRÊA, Plínio de Oliveira. *Liberdade individual nos países do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. 224 p.

CRUZ, Montezuma. *MERCOTUR: turismo sem fronteiras*. Revista do MERCOSUL, São Paulo, nº 5, set. 1992. p. 43-45.

FARIA, José Ângelo Estrella. *O MERCOSUL: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: Subsecretaria-geral de Assuntos de Integração, 1993. 173 p.

FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 1996. 160 p.

FEATHERSTONE, Mike. *Cultura de consumo e pós-modernismo*. Trad. de Julio Assis Simões. São Paulo: Studio Nobel, 1995. 223 p.

FERNÁNDEZ FÚSTER, Luis. *Introducción a la teoría y técnica del turismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1988. 974 p.

FERRAZ, Joandre Antonio. *Regime jurídico do turismo*. Campinas(SP): Papirus, 1992. 162 p.

FERRETTI, Roberto e PIMENTEL, Nilson. Desenvolvimento do turismo para o Estado do Amazonas: proposições para a formulação de uma política pública. *Turismo em Análise*, São Paulo, v.6, nº. 2, nov. 1995. p. 59-70.

FRECHTLING, Douglas C. *North American tourism and the NAFTA*. Tourism Management, 1994. v. 15. nº 5. 315-326.

HOLLOWAY, J. Christopher. *El negocio del turismo*. México: Diana, 1997. 447 p.

HUPSEL, Fernando. Guerra nos céus. *Revista Check In*, Rio de Janeiro, ano 1, no 2, abr.1997. p. 10-15.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 194 p.

\_\_\_\_\_, *Teorias da globalização*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 225 p.

KRIPPENDORF, Jost. *Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. 235 p.

LAREDO, Iris M.(org.). *De la ALALC. ALADI al MERCOSUR*. Rosário (Arg.): UNR, 1992. 161 p.

LEIS, Héctor Ricardo. *O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo: Gaia; Blumenau(SC): FURB, 1996. 171 p.

LICKORISH, Leonard et. al. (org.). *Desarrollo de destinos turísticos*. México: Diana, 1994. 212 p.

MATHIESON, Alister e WALL, Geoffrey. *Turismo: repercusiones económicas, físicas y sociales*. México: Trillas, 1990. 278 p.

MELÉNDEZ URDANETA, Anaida. Argumentos para la vinculación del desarrollo sostenible con el patrimonio natural y cultural en turismo. *Turismo em Análise*, São Paulo, v.6, nº 1, mai.1995. p. 7-15.

*MERCOSUR: viajes & turismo*. Brussels: WTTC, 1995. 7 p.

MOLINA, Sergio E. e RODRÍGUEZ, Sergio A. *Planificación integral del turismo: un enfoque para latinoamerica*. 2ª. ed. México: Trillas, 1991. 104 p.

MOLINA, Sergio. *Conceptualización del turismo*. México: Limusa, 1996. 114 p.

\_\_\_\_\_. *Modernización de empresas turísticas: un enfoque para el logro de la calidad total*. México: Diana, 1994. 170 p.

MONETA, Carlos J. e QUENAN, Carlos (org.). *Las reglas del juego: América Latina, globalización y regionalismo*. Buenos Aires: Corregidor, 1994. 189 p.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: UnB, 1987. 120 p.

MORAES, Dênis de (org.). *Globalização, mídia e cultura contemporânea*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1997. 182 p.

MOURÃO, F. Albuquerque, CANOTILHO, J.J. Gomes et.al. *O MERCOSUL e a União Européia*. Coimbra: Almedina, 1994.

MUNNÉ, Frederic. *Psicosociología del tiempo libre: un enfoque crítico*. México: Trillas, 1980. 206 p.

NAISBITT, John. *Paradoxo global*. Trad. de Ivo Korytovski. Rio de Janeiro: Campus, 1994. 333 p.

NOBRE, Maria Lucia Pires. Turismo no Brasil diante da conjuntura. *Turismo em Análise*, São Paulo, v. 4, nº 1, mai.1993, p. 92-97.

OEA. *Boletim Nova Visão*. Washington: Departamento de Informação Pública, v.2, no 9, mai-jun.1997. 4 p.

OMT. *Tendencias del mercado turístico: Américas (1986-1996)*. Madrid: OMT, 1997. 136 p.

ORTIZ, Renato. *Mundialização e cultura*. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996. 234 p.

PABST, Haroldo. *MERCOSUL: direito da integração*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. 278 p.

PAIVA, Maria das Graças de M. V. *Sociologia do turismo*. Campinas(SP): Papirus, 1995. 87 p.

PONTERIO VITALE, Sergio. *Metodología en el turismo*. México: Trillas, 1991. 105 p.

RABAHY, Wilson Abrahão. *Planejamento do turismo: estudos econômicos e fundamentos econométricos*. São Paulo: Loyola, 1990. 167 p.

RAMÍREZ BLANCO, Manuel. *Deontologia y conciencia turística*. México: Diana, 1994. 177 p.

\_\_\_\_\_. *Teoria general de turismo*. 2a ed. México: Diana, 1994. 244 p.

REJOWSKI, Mirian. *Turismo e pesquisa científica*. Campinas(SP): Papirus, 1996. 167 p.



- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. 426 p.
- RIQUELME SAMUDIO, Ramon Fausto. MERCADO COMUN DEL SUR: soberania, cultura y libertad individual. Paper. Florianópolis: CPGD/UFSC, 1997. 9 p.
- RIVADENEIRA VARGAS, Antonio José. *Dialectica integradora de Bolívar en América Latina*. Bogotá: Universidad Central, 1989. 232 p.
- ROCHA CENTENO, Rogelio. *Metodología de la investigación aplicada al turismo*. México: Trillas, 1992. 88 p.
- RODRIGUES, Adyr B. *Turismo e espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar*. São Paulo: Hucitec, 1997. 158 p.
- RODRIGUES, Adyr B. (org.). *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 1996. 274 p.
- RUSCHMANN, Doris van de Meene. *Marketing turístico: un enfoque promocional*. Campinas(SP): Papirus, 1991. 124 p.
- \_\_\_\_\_. *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. Campinas(SP): Papirus, 1997. 199 p.
- SANTOS, Maria Odete. O globo se alarga, se estreita e se afasta: a comunidade imaginária

mundial... *Revista Plural*: UFSC, Florianópolis, nº 8, ano 5, jul-dez.1996. p.3-11.

SANTOS, Ricardo S. dos. *MERCOSUL e arbitragem internacional comercial*.

Dissertação de Mestrado. Florianópolis: CPGD/UFSC, 1996. 223 p.

SCARLATO, Francisco C. et. al. (org.). *Globalização e espaço latino-americano*. 2ª. ed.

São Paulo: Hucitec, 1994. 302 p.

SEITENFUS, Vera Maria P. e BONI, Luís Alberto de (coord.). *Temas de integração*

*latino-americana*. Petrópolis(RJ): Vozes; Porto Alegre: UFRGS, 1990. 282 p.

SILVA, Jorge Antonio Santos. Turismo diante das tendências de globalização e de

integração regional - MERCOSUL (1988-1993). *Turismo em Análise*, São Paulo, v.6, nº 1, mai.1995, p.89-117.

SKLAIR, Leslie. *Sociologia do sistema global*. Trad. de Reinaldo E. Orth. Petrópolis(RJ):

Vozes, 1995. 286 p.

STAHRINGER, Ofelia. *América Latina, entre la globalización y la regionalización*.

Paper. La Plata: UNLP. Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en Materia de Integración Regional. 29 a 31.oct.1997. 12 p.

THEOBALD, Willian (org.) . *Global tourism: the next decade*. Oxford (UK):

Butterworth-Heinemann, 1996. 203 p.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. *Turismo e qualidade: tendências contemporâneas*.

Campinas(SP): Papirus, 1993. 121 p.

TULIK, Olga. Efeitos da globalização do turismo. *Turismo em Análise*, São Paulo, v.5; nº 2, nov.1994, p.7-15.

URRY, John. *O olhar do turista*. Trad. de Carlos Eugênio M. de Moura. São Paulo: Studio Nobel: SESC, 1996. 231 p.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima (coord.). *O MERCOSUL em movimento*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. 173 p.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997. 142 p.

WAHAB, Salah-Eldin Abdel. *Introdução à administração do turismo*. 3a. ed. São Paulo: Pioneira, 1991. 242 p.

YÁZIGI, Eduardo et. al. (org.). *Turismo: espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Hucitec, 1996. 241 p.